

**BUDGET INDUSTRIEL
ET SERVICE PUBLIC**

**LE RÉGIME FINANCIER
DES P.T.T.**

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(Sciences Juridiques et Economiques)

Présentée et soutenue le 10 décembre 1937, à 14 heures

PAR

Guy de LAVAISSIÈRE de LAVERGNE

LICENCIÉ ÈS LETTRES
LAURÉAT DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

Président : M. Achille MESTRE, Professeur.

Suffragants { MM. ROLLAND,
LAFERRIÈRE. } *Professeurs*

LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)
22, Rue Soufflot, Paris, 5^e

—
1937



Digitized by the Internet Archive
in 2026

**Budget Industriel
et Service Public**

**LE RÉGIME FINANCIER
DES P.T.T.**

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

**BUDGET INDUSTRIEL
ET SERVICE PUBLIC**

**LE RÉGIME FINANCIER
DES P.T.T.**

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(Sciences Juridiques et Economiques)

Présentée et soutenue le 10 décembre 1937, à 14 heures

PAR

Guy de LAVAISSIERE de LAVERGNE

LICENCIÉ ÈS LETTRES

LAURÉAT DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

Président : M. Achille MESTRE, Professeur.

Suffragants { MM. ROLLAND,
LAFERRIERE. } *Professeurs*

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22, Rue Soufflot, Paris, 5^e

1937



Introduction

Les interventions de la puissance publique dans la vie de la nation sont, à l'époque moderne, sans cesse plus nombreuses et plus diverses. Le budget de l'Etat, qui traduit en chiffres, à chaque instant, l'équilibre économique du pays, subit les conséquences de cette double évolution : en même temps que son volume s'amplifie, sa structure tend à se modifier. Ces transformations exercent, sur le droit budgétaire, des influences divergentes : l'hypertrophie des fonctions étatiques rend plus nécessaire que jamais l'application des disciplines tutélaires, garantes des droits des contribuables ; mais la nature des nouveaux services remet en question, au nom de l'efficacité de la gestion, les règles essentielles de la comptabilité publique.

Les principes budgétaires, qui ont prévalu pendant tout le XIX^e siècle, étaient nés d'une réaction contre les méthodes d'arbitraire et d'expédient qui s'étaient trop souvent manifestées dans la manutention des deniers publics, aussi bien sous les régimes autoritaires qu'au cours des expériences démocratiques. Les abus s'étaient trouvés facilités par l'instabilité du personnel exécutif, consécutive aux fréquents changements des formes constitutionnelles, et qui empêchait l'action hiérarchique de suppléer à l'imprécision des normes légales. Ainsi s'explique le caractère dogmatique des formules, sur lesquelles le contrôle parlementaire, après 1815, a essayé, avec succès, d'asseoir ses droits.

La méthode des « contractions » a donné naissance au principe de l'universalité budgétaire ; celle des « affectations », à l'unité ; les virements enfin, dans l'espace ou dans le temps, à la spécialité et à l'annualité des crédits. Ces règles, au lieu d'être considérées comme des idées directrices, ont été érigées en idéal abstrait, et toutes les exceptions qu'y apportait la pratique financière ont été traitées comme des infractions condamnables.

Cette conception avait parfois, dans la forme, des conséquences excessives : on réunissait, par exemple, sous une même étiquette, entachée de réprobation, l'histoire de la construction occulte du palais de la Légion d'Honneur et le régime des chemins de fer de l'Etat ; on prétendait assujettir à une même organisation les bergeries nationales et le monopole des Postes. Mais, quant au fond, les différents services de l'Etat, presque exclusivement administratifs, s'en accommodaient assez bien.

Non sans quelques tâtonnements, les « grands principes » budgétaires, codifiés par le décret de 1862, s'imposèrent progressivement ; vers la fin du siècle, deux grands ministres des Finances, Léon Say et Rouvier, eurent à cœur de les faire triompher. Et l'on ne saurait nier que le budget de l'Etat constituât, à cette époque, un monument imposant : l'équilibre du budget, la modicité de la dette, la prospérité du crédit public, témoignaient à l'envi de la bonne gestion des finances françaises.

Cependant, au moment même où le cartésianisme budgétaire semblait à son apogée, une réaction se fit jour, que devait favoriser, pendant et après la guerre, l'extension des attributions de l'Etat. Il avait déjà fallu accorder, à certains services militaires ou pour divers programmes de travaux, des facultés exorbitantes du droit commun : à rechercher uniquement l'efficacité du contrôle, on risquait en effet de compromettre celle de la gestion elle-même. Le rachat d'importants réseaux ferroviaires, l'extension du monopole postal aux communications téléphoniques, la prise en charge,

par l'Etat, de l'approvisionnement de ses armées et du ravitaillement de la population, firent apparaître, sur une plus grande échelle, des préoccupations analogues.

Ainsi prenait corps dans les esprits, avant de se traduire dans les faits, une sorte d'empirisme rationnel, qui prétendait adapter les solutions aux espèces, conformer les règles du droit aux exigences de la vie. Sans renier les principes traditionnels, on les déclarait mieux faits pour servir de cadre à la science financière que de norme à l'art budgétaire. La valeur d'une règle ne devait pas se juger d'après sa conformité à des idées préconçues, mais d'après sa fécondité pratique : ainsi la Caisse autonome d'amortissement, qui constitue la dérogation la plus caractérisée à l'universalité, est en même temps l'innovation la plus heureuse de la politique financière de l'après-guerre.

L'exemple le plus frappant de ces revendications récentes est fourni par la conception du budget industriel, qui s'attaque à la fois à tous les anciens dogmes. Elle enfreint l'unité et l'universalité du budget, elle rejette l'annualité et la spécialité des crédits. Ses partisans voudraient construire, à l'usage des exploitations commerciales des collectivités publiques, un droit budgétaire propre, affranchi des entraves que constitue pour elles l'application rigoureuse de règles comptables conçues pour l'Etat gendarme. A l'inverse, ses adversaires estiment que l'on ne peut répudier ces disciplines sans anéantir tout contrôle, sans laisser le champ libre à l'arbitraire et au gaspillage.

Ainsi entamée, la discussion est sans issue. Car les antagonistes, partant de prémisses opposées, ne peuvent aboutir qu'à des conclusions discordantes : les uns mettent en relief les exigences d'un service public, les autres montent en épingle les nécessités d'une entreprise industrielle.

Au demeurant, ces controverses théoriques sont aujourd'hui sans objet. Elles étaient nécessaires lorsqu'il s'agissait d'innover ; mais les innovations sont chose faite. Chemins de fer, Postes, Poudres, Alcools, bien d'autres offices

industriels encore, sont désormais pourvus de statuts propres, leur concédant une plus ou moins large autonomie. Ces divers régimes sont soumis à l'épreuve des faits, et leur appréciation quitte le domaine de la scolastique pour ressortir à l'exégèse : au lieu d'apprécier les institutions d'après des principes, il est possible d'examiner ces principes à la lumière des résultats qu'a donnés leur mise en vigueur.

Le but de notre étude n'est autre, que d'appliquer cette méthode à l'une des plus caractéristiques parmi les exploitations industrielles de l'Etat, au service des Postes, Télégraphes et Téléphones. Par son volume budgétaire, c'est, après les chemins de fer, le principal office de l'Etat. Mais, tandis que les chemins de fer évoluent de l'entreprise privée vers la nationalisation, à laquelle ils semblent condamnés par l'évolution économique, la Poste s'achemine de l'incorporation au budget général vers la gestion commerciale, sans que sur son avenir pèse la même hypothèque.

Les P.T.T. sont, au premier chef, un service public : ils rendent des services à l'Etat en transportant ses correspondances et en assurant ses mouvements de fonds ; certaines liaisons sont commandées par des intérêts politiques ou militaires ; la libre diffusion des idées peut nuire à l'ordre public. Mais surtout la Poste ne saurait être exploitée selon des mobiles exclusivement lucratifs : tous les habitants du pays ont droit à recevoir, nonobstant la distance ou l'isolement, le bénéfice de communications moyennes.

En même temps, les P.T.T. présentent le caractère d'une exploitation industrielle : ils utilisent des matériels perfectionnés, des personnels spécialisés ; ils doivent se tenir au courant des progrès techniques, s'adapter aux conditions économiques ; les taxes perçues sur l'usager sont la contrepartie d'un service rendu ; les travaux de premier établissement sont productifs de recettes futures.

L'étude du service des Postes doit donc être instructive pour l'appréciation de la notion de budget industriel. On peut, en outre, l'espérer probante : en effet la réforme

remonte à 1923, le budget annexe est aujourd'hui dans sa quinzième année de fonctionnement. Au cours de cette période, il a traversé la prospérité générale, puis la crise économique ; les finances publiques ont passé par des alternatives de pléthore et de disette ; il a fallu constituer le réseau téléphonique, établir des relations sans fil, organiser la radiodiffusion. L'expérience s'est assez prolongée pour que des retouches puissent être apportées au régime initialement instauré. Il est donc possible de juger, en toute connaissance de cause, si le service, dans des circonstances aussi diverses, a pu jouer le rôle qui lui était dévolu ; en d'autres termes, si son organisation a été à la hauteur de sa mission.

* * *

Plan de l'ouvrage

Pour comprendre la réforme de 1923, il faut connaître le régime auquel elle a succédé, et les conditions dans lesquelles elle est intervenue ; pour apprécier ses résultats, il faut avoir présentes à l'esprit les attributions du monopole et leur évolution récente.

Le budget annexe est, avant tout, une formule d'autonomie comptable, et d'indépendance financière. Le but du législateur, au delà de ces procédés techniques, était de placer l'entreprise postale dans des conditions comparables à celles d'une entreprise privée, c'est-à-dire de lui conférer l'autonomie commerciale. En d'autres termes, l'autonomie comptable n'est qu'une condition préalable, l'autonomie financière est le moyen, et l'autonomie commerciale le but. Un succès de la formule suppose la condition remplie, le moyen, adéquat, le but, réalisable. Au contraire, en présence d'un échec, il faudrait se demander si l'organisation

fut défectueuse, le fonctionnement, fâcheux, ou l'espoir, chimérique.

Le plan général de cet ouvrage sera donc le suivant :

Chapitre préliminaire. La genèse de la réforme de 1923.

Première partie. L'Evolution des services assurés
par les Postes.

Deuxième partie. L'Autonomie Comptable.

Troisième partie. L'Autonomie Financière.

Quatrième partie . L'Autonomie Commerciale.

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

La genèse de la réforme de 1923

La genèse de la réforme de 1923

Il est peu de réformes qui aient été aussi longtemps réclamées, étudiées et discutées que celle qui devait, en 1923, conférer à l'Administration des Postes une autonomie partielle.

Depuis près de cinquante ans, le régime administratif et financier des services postaux faisait l'objet de sévères critiques. Celles-ci n'émanaient pas seulement du public, qui constatait quotidiennement les imperfections du service, et des théoriciens et des publicistes, qui en recherchaient les raisons et y proposaient des remèdes ; mais aussi de l'Administration elle-même : les ministres ou sous-secretsaires d'Etat des P.T.T., appuyés par les rapporteurs parlementaires du budget de leur département, demandaient la suppression des entraves qui empêchaient la Poste de satisfaire les besoins des usagers.

Ce sont des considérations de fait qui expliquent et le long retard apporté à la réforme et sa réalisation finale. Avant la guerre, les excédents de recettes de la Poste fournissaient au budget général un appoint dont le ministre des Finances et le Parlement se refusaient à le priver. Après la guerre, le déficit immédiat du service postal, et la nécessité de réaliser des travaux susceptibles de l'aggraver, permirent au contraire de présenter la réforme comme une mesure destinée à soulager le budget de l'Etat. La loi du 30 juin 1923, en dotant l'Administration des Postes d'un budget annexe, vint consacrer ce paradoxe : l'apparition du déficit avait été à l'origine d'une réforme dont l'objet initial était l'utilisation des excédents.

Section I

L'avant-guerre

§ 1. *Le régime financier antérieur à 1923*

Pour comprendre l'organisation financière des P.T.T. avant la guerre, il n'est pas inutile de rappeler les origines du service postal en France, et les raisons de son érection en monopole d'Etat.

Sous l'ancien régime, le service des Postes avait été créé dans un but politique. Primitivement affecté au service du roi, il fut par la suite progressivement mis à la disposition des particuliers, davantage en vue de procurer au Trésor des ressources à peu de frais, que de faciliter les relations personnelles ou commerciales. La « poste aux lettres » ayant pris une extension rapide, le transport des correspondances fut réservé aux courriers officiels, pour des raisons principalement fiscales et accessoirement policières. Le monopole de l'exploitation des messageries royales fut, comme la perception de nombreux impôts, concédé à un fermier général.

Jusqu'en 1878, la prédominance de la considération fiscale dans l'organisation postale était matérialisée par la place qu'occupait la Poste dans l'ensemble des services administratifs de l'Etat. Aux messageries royales succéda après quelques expériences malheureuses, la direction générale des Postes (créée en l'an XII), qui, au même titre que celles de l'Enregistrement ou des Contributions directes, était une « régie financière » dépendant du ministère des Finances.

Cependant, au cours du XIX^e siècle, l'évolution économique fait apparaître l'étroitesse de cette conception purement fiscale. L'utilisation des nouveaux moyens de communication (chemins de fer, navires à vapeur), l'apparition

des relations télégraphiques et téléphoniques, l'invention du timbre-poste étendent les moyens du service. La diffusion de l'instruction, l'élargissement des marchés commerciaux en développent l'usage. Du bon fonctionnement de la Poste peut dépendre la prospérité du pays. L'idée se fait jour que le monopole ne donne pas seulement à l'Administration des droits, mais aussi des devoirs.

La réforme de 1878 traduit cette modification des idées. Le service postal, auquel est rattaché le service télégraphique, est transformé en ministère autonome, plus tard converti en simple sous-secrétariat d'Etat, dépendant tantôt du ministère du Commerce, tantôt de celui des Travaux publics. Cependant, en lui enlevant son caractère fiscal, les réformateurs tombent dans l'erreur opposée. La Poste n'est plus considérée comme un service collecteur de recettes, mais uniquement comme une administration dépensière, assimilable à la police ou à l'enseignement. A la préoccupation ancienne, d'accroître les recettes, succède celle de réaliser des économies. On perd toujours de vue la corrélation naturelle entre les recettes et les dépenses du service : on la méconnaît en fait, et on néglige de l'organiser en droit.

Ce statut imparfait devait être, jusqu'en 1923, celui des P.T.T. Il présentait un triple inconvénient : comptable, financier, commercial.

1° *Inconvénient comptable.*

Il était impossible de connaître la situation réelle du service des Postes, car ses écritures étaient dispersées, incomplètes, inadaptées à la nature du service.

La majeure partie des recettes figurait au budget du ministère des Finances, à la rubrique des « produits des monopoles et exploitations industrielles de l'Etat ». Mais il s'en trouvait aussi parmi les recettes d'ordre ou les produits divers du budget. Quant aux dépenses, le budget du sous-secrétariat des P.T.T. ne les englobait pas toutes. Le

ministère des Finances payait les pensions des anciens agents des Postes, comme celles des autres fonctionnaires, sans d'ailleurs recevoir le produit des retenues opérées sur leurs émoluments. Par ailleurs, le budget des P.T.T. supportait la charge intégrale des subventions aux compagnies de transport maritime, qui ne représentaient pas seulement la valeur du service rendu aux postes françaises, mais constituaient une aide indirecte de l'Etat à la flotte marchande.

De plus, le budget ne gardait aucune trace de certaines opérations auxquelles la Poste était intéressée comme client ou comme fournisseur, et qui ne donnaient pas lieu à des mouvements effectifs de fonds. Pour connaître les résultats réels du service, il aurait fallu inscrire en recettes ou en dépenses la valeur de ces prestations échangées par la Poste avec d'autres services publics, dont l'évaluation était difficile, sinon impossible, en l'absence de statistique du trafic et de tarif de base. Aux recettes auraient dû figurer, entre autres, la valeur d'affranchissement des correspondances officielles ou militaires jouissant de la franchise, le montant des réductions consenties aux administrations publiques sur le prix des abonnements téléphoniques, les frais occasionnés par les opérations dites « du Trésor », effectuées au profit du ministère des Finances. Aux dépenses, les frais de traction des wagons-poste et le coût du transport, par les compagnies de chemins de fer, des dépêches et du personnel du service des Postes, et même, selon les principes de l'industrie privée, l'intérêt et l'amortissement du capital engagé.

Les écritures n'auraient d'ailleurs pas permis de déterminer la valeur du capital détenu par l'Administration. Toutes les dépenses figuraient de la même façon au budget, qu'elles soient courantes ou exceptionnelles, productives ou à fonds perdus. Les règles de la comptabilité publique, selon lesquelles elles étaient exécutées, permettaient d'éviter les irrégularités de procédure et les dépassements de crédits, mais non de contrôler l'opportunité des opérations et d'en dégager les résultats économiques. Aucun compte

de capital ne retraçait le coût des travaux d'investissement, aucun inventaire n'en déterminait, périodiquement, la valeur actuelle. La comptabilité de l'Administration ressemblait à celle de ce personnage de Labiche qui, inscrivant ensemble ses dépenses et ses placements, s'étonnait ensuite de ne pas faire d'économies.

2° *Inconvénient financier.*

Parmi les principes traditionnels de la comptabilité publique, l'un surtout nuisait au développement des services postaux : la non-affectation des recettes publiques, fiscales ou d'emprunt.

Eût-on pu comparer, dans un document unique, les ressources et les charges totales, réelles ou fictives, de la Poste, l'Administration n'aurait encore pu prétendre à aucun droit sur ses propres bénéfices. Dans ces conditions, les crédits accordés aux P.T.T. étaient mesurés, non par les recettes ni par les besoins de l'exploitation, mais par la situation générale du budget. Lorsque l'équilibre d'un exercice était difficile à réaliser, le ministre des Finances, et après lui le Parlement, diminuaient les dépenses qu'il est le plus facile, sinon le plus avantageux, de réduire ou d'ajourner : les dépenses de travaux neufs.

Ainsi, alors que les Postes versaient, chaque année, une subvention importante au budget général¹, elles ne pouvaient pas effectuer, dans leurs propres services, les travaux indispensables. Des quatre programmes qui, en vingt ans,

1. Résultats approximatifs de l'exploitation des P.T.T. avant la guerre (en millions de francs).

Années	1880	1885	1890	1895	1900	1905	1910	1913
Recettes ...	138	170	198	212	250	299	343	385
Dépenses ...	105	139	143	180	194	247	313	376
Excédent ..	33	31	55	32	56	52	30	9

A partir de 1895, ces chiffres englobent le service des Téléphones (J.L. Breton, *Rapport sur le budget des P.T.T. pour 1936*, Chambre des députés, 15^e législature, *Doc. parl.*, N° 5612).

furent dressés pour doter Paris du téléphone, aucun n'avait pu être achevé, faute de crédits, et l'Administration, contrainte d'échelonner ses travaux, d'améliorer un vieux matériel, avait dû, en définitive, dépenser des sommes bien supérieures aux projets primitifs.

On avait cependant, pour un service particulier, celui du téléphone, accordé à l'Administration la faculté d'accroître ses ressources à l'aide d'emprunts. Elle était autorisée à recevoir, de la part des départements, communes, chambres de commerce, pour la construction de réseaux départementaux ou locaux, des avances remboursables, sans intérêts, sur les produits de l'exploitation des circuits ainsi créés. Encore fallait-il que ces collectivités prissent l'initiative du prêt, et consentissent à perdre, pendant quelques années, l'intérêt de leurs débours. Au surplus, cette procédure, fragmentaire et limitée, était peu favorable à l'aménagement rationnel des réseaux.

Les ressources mises à la disposition de la Poste lui permettaient d'autant moins une bonne organisation des services que des travaux importants devaient être entrepris pour doter le pays des moyens de communication modernes. Déjà, en 1877, M. Riant, le dernier des directeurs généraux, terminait ainsi un rapport : « D'un côté, accroissement considérable des obligations de l'exploitation, de l'autre, insuffisance absolue des moyens d'action ; ici, de nombreux et immenses besoins à satisfaire, là, pénurie des ressources nécessaires ». De même, en 1904, M. Sembat, rapporteur des Postes à la Chambre, critiquait le système qui faisait du ministre des Finances « le tuteur sévère et parcimonieux de l'Administration des Postes ». On avait perdu de vue les conseils du premier ministre des Postes, M. Cochery, qui déclarait dès 1884 : « On peut en avoir l'assurance, les sacrifices qui seront consentis pour l'augmentation des bureaux de poste et de télégraphe, des courriers, des communications télégraphiques, et pour l'amélioration même du sort du personnel, seront fructueux ... Les Postes et les

Télégraphes, ayant perdu tout caractère fiscal, devront suivre les règles des exploitations industrielles, augmenter, améliorer, perfectionner leur outillage, donner chaque jour davantage satisfaction au public, augmenter ainsi le chiffre de leurs affaires par l'accroissement de la circulation qui correspond directement au mouvement commercial du pays. Le service des Postes peut être comparé à une usine qui produit à 20 % environ de bénéfice net ».

3° *Inconvénient commercial.*

Si la règle de non-affectation des recettes et la prohibition de l'emprunt gênaient l'Administration dans l'établissement de ses programmes, d'autres principes de la comptabilité publique paralysaient aussi son action journalière. Pour l'exécution des travaux, pour le renouvellement du matériel, pour la satisfaction de besoins imprévus, la gestion d'un service industriel exige la rapidité des décisions et des réalisations.

La passation des commandes, l'exécution des travaux doivent être effectuées au moment opportun. Or l'annualité des crédits obligeait à utiliser ceux-ci, sous peine de les voir annuler, dans l'espace d'une année. En fait, les travaux étant exécutés en été, les commandes devaient être passées dans le court intervalle qui suivait le vote souvent tardif du budget. Faute d'une dotation suffisante, les magasins et les dépôts du service ne pouvaient constituer en temps utile les approvisionnements nécessaires. La faculté d'anticiper sur les crédits votés ne fut jamais reconnue au service des Postes. Quant au report des crédits inutilisés, il ne fut autorisé par la loi du 27 février 1912 que pour les dépenses du premier établissement.

En l'absence d'amortissement industriel, le renouvellement du matériel hors d'usage ne pouvait être assuré que par le vote de nouveaux crédits, que le budget général était parfois hors d'état de fournir. En outre, le matériel usagé ne pouvait être cédé par le service que par l'intermé-

diaire et au profit de l'Administration des Domaines. Aussi l'outillage devait-il le plus souvent être prolongé jusqu'à l'extrême limite de son usure, ce qui occasionnait d'importantes dépenses de réparations, et rendait difficile la transition au moment où il cessait de pouvoir rendre aucun service.

Enfin, si des besoins nouveaux se manifestaient en cours d'année, la lenteur de la procédure des crédits additionnels obligeait les usagers à attendre longtemps leur satisfaction. De même, en l'absence de fonds de réserve ou de crédit pour dépenses imprévues, on ne pouvait faire face immédiatement aux catastrophes possibles, comme l'incendie du central de Gutenberg en 1908 ou l'inondation de la Seine en 1910, qui désorganisèrent l'un et l'autre une partie du réseau téléphonique parisien. Les chapitres étant spécialisés à l'excès et les virements interdits, il était impossible d'utiliser aux besoins de certains services, accidentellement déficitaires, les crédits laissés disponibles par d'autres, qui se révélaient, à l'expérience, trop largement dotés.

§ 2. *Projets de réforme*

Au fur et à mesure que s'amplifiaient les critiques élevées contre le fonctionnement du service des Postes, les revendications de leurs auteurs se précisaient.

A l'origine, M. Riant et M. Cochery se contentaient de demander la modernisation de l'esprit et des méthodes de l'Administration, l'accélération des programmes de travaux, sans lier ces réclamations à une réforme organique du statut financier des Postes.

En 1887, M. Félix Faure souhaitait voir mettre en pratique par l'Etat certains usages de l'industrie privée, mais sans préconiser l'adoption de tel ou tel régime budgétaire. « L'Etat, disait-il, devrait établir ses budgets comme le ferait un particulier ou une compagnie, surtout lorsqu'il s'agit des exploitations industrielles dont il a pris la charge.

Ce n'est qu'à cette condition que les comptes seront sincères, et qu'ils pourront donner au pays une idée exacte des sacrifices qu'il s'impose et des bénéfices qu'il retire de ses exploitations »¹.

Peu à peu, cependant, germa dans les esprits l'idée d'utiliser à des fins rationnelles un procédé dont les manifestations primitives ne s'expliquaient que par des raisons historiques : celui du budget annexe. L'Etat ayant racheté en 1878, certaines lignes de chemins de fer, et constitué le réseau de l'Etat, avait été conduit, pour conserver à l'exploitation son individualité, à doter le nouvel organisme d'un budget annexe (1882). En 1889, c'est la même solution qu'on adopta à la suite de l'expropriation de la Compagnie générale des Téléphones : la loi du 16 juillet 1889 décida que les Téléphones feraient, à partir de 1891, l'objet d'un budget annexe.

Mais cette réforme fut de courte durée. La loi du 26 décembre 1892 vint édicter la suppression, à partir de l'exercice 1893, du budget annexe des Téléphones. Entre temps, un discours de M. Léon Say avait fait impression sur le Parlement. « Il n'y a pas plus de raison, disait-il, pour faire un budget annexe des Téléphones que pour établir un budget spécial des Tabacs ou de toute autre usine faisant partie de l'Administration de l'Etat ... Du moment que l'on admet un budget annexe pour les Téléphones, il en faut un également pour les Postes »².

Cet argument, certes, aurait pu être utilisé aussi bien par les partisans de l'autonomie des Postes que par ses adversaires. S'il emporta, à l'époque, la conviction des assemblées, c'est que l'on procédait à la politique dite des « réincorporations ». Le « budget des dépenses sur ressources extraordinaires », de Freycinet et de Léon Say lui-même, avait laissé de mauvais souvenirs, et l'année 1891 vit précisé-

1. Félix Faure, *Etude sur les budgets de la France depuis vingt ans*, 1887.

2. Léon Say, Discours au cours de la discussion générale du budget de 1891, Chambre des députés, 27 octobre 1890.

ment réintégrer au budget général son dernier vestige, les dépenses extraordinaires du ministère de la Guerre. En même temps était supprimé le « budget des dépenses sur ressources spéciales ». Approuvée à plusieurs reprises par les Chambres, cette tendance vers l'unité budgétaire arrêta, pour un temps, la campagne des partisans de l'autonomie des Postes, et canalisa leurs revendications vers des formules moins tranchées.

Entre 1890 et 1900, plusieurs rapporteurs des budgets des P.T.T. à la Chambre des députés, MM. Bastid, Millerand, Vogeli, demandèrent que, dans le cadre des lois en vigueur, l'on affectât chaque année à des travaux supplémentaires de l'Administration des Postes tout ou partie de l'excédent des recettes sur les dépenses du service. Cependant un autre rapporteur, M. Boudenoot, estimait tout prélèvement automatique « incompatible avec l'établissement normal et régulier des budgets annuels et avec les droits du Parlement ».

En 1900, M. Millerand, devenu ministre, examinait dans un rapport la situation d'ensemble de son département. Il déclarait que « notre exploitation ne suffit pas, non seulement à pourvoir à tous les besoins nouveaux qui se manifestent, mais même à rendre convenablement les services qu'elle a déjà pour obligation d'assurer »¹; il chiffrait les crédits nécessaires à une gestion adaptée au mouvement économique. Mais, bien que personnellement favorable à l'autonomie budgétaire, il se refusait à suggérer les moyens financiers susceptibles d'améliorer le fonctionnement des Postes, pour ne pas se mettre en opposition avec son collègue des Finances.

Au cours de la discussion du budget de 1905, MM. Jules Roche, de Gontaut-Biron et cinq autres députés déposèrent, le 17 mai 1904, un article additionnel ainsi conçu : « A partir

1. Millerand, Rapport au Président de la République sur les conditions du fonctionnement de l'Administration des Postes et des Télégraphes, *J. off.* du 12 mai 1900.

de 1905, les crédits et les dépenses du service des Postes, des Télégraphes et des Téléphones formeront un budget annexe rattaché pour ordre au budget de l'Etat. Les crédits relatifs aux services du matériel pourront être reportés d'un exercice à l'exercice suivant par décret rendu en Conseil d'Etat ». Le rapporteur, M. Marcel Sembat, examinait avec soin, au nom de la Commission des Finances, cette proposition : il établissait qu'il y avait « deux catégories de budgets et de ministères, d'une part les budgets et les ministères administratifs, d'autre part les budgets et les ministères industriels » et qu'il y avait « peut-être lieu de reconnaître pour certains budgets, comme les Postes et les Chemins de fer de l'Etat, le caractère industriel des recettes et des dépenses »¹. Puis il montrait les difficultés de la réforme : il ne suffit pas de poser en principe le système du budget annexe, il faut encore déterminer l'emploi des excédents et, le cas échéant, fournir de nouvelles ressources au budget général ; il faut évaluer les services rendus ou reçus, sans encaissement ou débours matériels, par l'Administration des P.T.T. Il ne suggérait qu'une réforme timide : la création d'un fonds de prévision et de réserve constitué pendant les années prospères pour être employé aux heures difficiles. Cependant, dans sa conclusion, s'exprimant en son nom personnel et non plus comme porte-parole de la Commission, il raillait les « légistes » trop attachés aux principes rigoureux de la comptabilité publique, et se déclarait partisan de la création du budget annexe.

La proposition Jules Roche fut alors écartée, parce qu'insuffisamment étudiée, sans être discutée au fond. Mais en 1906, la question fut reprise, et le débat permit de connaître l'opinion des « légistes ». M. Doumer, rapporteur général du budget, l'exprimait ainsi : « En permettant à l'Administration des Postes d'emprunter, on arriverait à la situation

1. Rapport sur le budget des Postes et Télégraphes, 24 novembre 1904, Chambre des députés, 8^e législature, *Doc. parl.*, N^o 2094.

de certains pays orientaux, où l'on voit le Gouvernement emprunter de toutes mains, et créer ainsi un gâchis financier qui a des résultats désastreux ». Et M. Poincaré, ministre des Finances, d'ajouter : « On peut faire exactement le même raisonnement pour les services productifs de l'Etat, et notamment pour ceux qui dépendent du ministère des Finances ... Je le répète, nous entrerions ainsi dans une voie qui est diamétralement opposée à celle qui a été suivie depuis quinze ans, que nous avons poursuivie avec obstination, et qui, jusqu'ici, avait rencontré l'approbation de la majorité républicaine tout entière : à savoir l'unification budgétaire »¹.

Cependant que ces discussions se poursuivaient sans résultat, le fonctionnement des services postaux devenait de plus en plus défectueux. Le téléphone, en particulier, ne pouvait se développer qu'au prix d'expédients peu honorables pour l'Etat : l'Administration devait solliciter le concours de la Chambre de commerce de Paris. Dans ses rapports sur les budgets des P.T.T. pour les exercices 1907, 1909, 1910, M. Steeg constatait cette situation désastreuse, et mettait en avant pour justifier des réformes un nouvel argument, le plus fort de tous : le monopole, disait-il, a sa rançon, qui est l'obligation pour l'Administration de fournir au public les mêmes services que lui procurerait une entreprise privée. Or une compagnie n'aurait pas été arrêtée par la prohibition de l'emprunt, ni par des considérations tirées de la situation générale du budget de l'Etat. « Le monopole des Postes n'est justifiable que s'il renonce à être un instrument de fiscalité, au moins immédiat ». M. Steeg reprenait l'idée du « compte spécial de réserve » des P.T.T., préconisait l'autorisation d'émissions obligataires à court terme, réclamait enfin la faculté de report des crédits.

Le 23 juin 1910, allant plus loin, M. Steeg déposait une proposition de loi complète « sur la réorganisation financière

1. Chambre des députés, séance du 17 mars 1906.

et administrative du service des P.T.T. »¹. Son exposé des motifs était un plaidoyer en faveur d'une solution radicale, l'autonomie complète des Postes, dont le budget, voté par un Conseil d'administration, ne serait plus soumis au Parlement. Toutefois il reconnaissait la nécessité d'une période transitoire au cours de laquelle le nouvel organisme, fonctionnant sous le contrôle du Parlement par le jeu d'un budget annexe, devrait faire les preuves de son efficacité ; c'est uniquement ce régime provisoire qu'il se proposait alors d'organiser.

Dans ses grandes lignes, l'économie de la proposition Steeg était la suivante : l'Administration des Postes, dotée de la personnalité civile, est gérée, sous la haute autorité du ministre des Travaux publics, par un Conseil d'administration et des directeurs. Son budget est un budget annexe, divisé en deux sections, l'une d'exploitation, l'autre de premier établissement. La première comprend toutes les opérations courantes des Postes, y compris, en particulier, les recettes des correspondances officielles et les charges des transports ferroviaires. La deuxième concerne les travaux neufs et les travaux complémentaires de premier établissement, les frais d'acquisition du matériel, l'accroissement du fonds de roulement ; elle peut être alimentée par le produit d'obligations amortissables, émises par l'intermédiaire du ministre des Finances, remboursables en 25 ans au plus, et dont les charges (intérêt et amortissement) figurent aux dépenses annuelles du service. Il est constitué, au moyen de prélèvements annuels sur les recettes, une réserve d'exploitation et une réserve d'incendie. Le surplus des excédents de recettes est versé à un fonds de roulement qui sert à l'acquisition de certains matériels. En somme, le service des Postes disposait de toutes les recettes qu'il percevait, sans être tenu d'en verser l'excédent au budget général, mais sa liberté dans leur emploi était limitée par la loi.

1. Chambre des députés, 10^e législature, *Doc. parl.*, N^o 165.

Bien qu'elle fût complète et logiquement conçue, cette proposition ne parvint pas au stade de la discussion publique. Le budget général, gonflé par les dépenses de la course aux armements, ne s'équilibrait que grâce à des expédients chaque année renouvelés. Cependant la proposition Steeg devait servir de modèle à tous les projets ultérieurs. Les rapporteurs du budget des Postes : au Sénat, MM. Couyba et Dupont ; à la Chambre, MM. Dalimier, Varenne et Charles Dumont, y firent écho. Ce dernier en particulier, amendant le projet Steeg, lança l'idée, que les faits consacrèrent par la suite, de l' « autonomie partielle et contrôlée ».

La guerre, en rendant impossible la tenue des budgets réguliers, en supprimant, pour tous les services, les considérations d'équilibre, devait faire ajourner la réalisation des solutions préconisées au cours des années précédentes. Mais elle devait aussi, par cette désorganisation même, faciliter le succès final de la réforme après la fin des hostilités.

Section II

L'après-guerre

§ 1. *La situation des P.T.T. après la guerre*

Si la réforme de la Poste avait pu être réalisée avant la guerre, elle aurait mis le service, dans une certaine mesure, à l'abri des vicissitudes politiques. Faisant partie intégrante de l'Administration française, la Poste participa entièrement aux difficultés de l'Etat. Ses services se trouvèrent, à l'issue de la guerre, à la fois plus onéreux et moins efficaces : ils traversaient une double crise, crise financière et crise de service. Cependant la gravité même de cette situation fut profitable aux P.T.T., car elle hâta pour eux l'acquisition de l'autonomie. La crise financière rendait la réforme

moins coûteuse pour le budget général, en même temps que la crise de service la rendait plus nécessaire pour la Poste.

1^o *Crise financière.*

L'excédent traditionnel de recettes des P.T.T. ne survécut pas au déclenchement des hostilités. Les dépenses s'accrurent rapidement dans des proportions considérables, sans que les recettes suivissent la même progression¹.

L'augmentation des dépenses est due, pour la plus grande part, aux relèvements de traitements réalisés en 1919; pour le reste, à la hausse des prix. Quant aux recettes, elles avaient d'abord été affectées par le développement du trafic jouissant de la franchise accordée aux correspondances en provenance ou à destination des armées en campagne. En outre, une fois les hostilités terminées, les tarifs ne furent relevés qu'en 1920, alors que les traitements l'avaient été dès l'année précédente. Le taux de majoration des taxes restait d'ailleurs inférieur au coefficient de dépréciation de la monnaie. De plus, certains tarifs internationaux demeuraient les mêmes en francs-papiers qu'en francs-or, alors que les paiements aux administrations étrangères suivaient le cours des changes.

1. Le rapport présenté par M. Roger Auboin, maître des requêtes au Conseil d'Etat, au Conseil national économique en 1928, sur « l'outillage et l'exploitation des Postes, Télégraphes et Téléphones », indique quels furent les résultats de l'exploitation de 1913 à 1921 (en milliers de francs).

Années	Dépenses totales	Recettes brutes	Excédent ou déficit
1913	346.851	411.157	+ 64.306
1914	350.925	364.482	+ 13.557
1915	345.389	294.193	— 51.196
1916	362.014	332.850	— 29.164
1917	430.034	402.532	— 27.502
1918	623.776	450.304	— 173.472
1919	1.136.388	579.331	— 557.057
1920	1.299.001	938.532	— 368.469
1921	1.510.674	1.088.454	— 422.220

Malgré l'amélioration qui se manifesta assez rapidement dans les années d'après-guerre, le déficit atteignait encore 212 millions en 1922, et les prévisions pour l'exercice 1923 l'estimaient à 126 millions.

Ces chiffres, toutefois, ne donnent qu'une idée incomplète de la situation financière du service, car ces résultats n'avaient pu être obtenus qu'au prix d'ajournements successifs des travaux, même les plus indispensables. Ceux-ci ne pouvant être différés plus longtemps, il apparaissait improbable que les recettes des P.T.T. pussent, avant de longues années, couvrir la totalité de leurs dépenses ; il était, en tout cas, hors de question que l'on revît les excédents substantiels de l'avant-guerre.

Dans ces conditions, la constitution du budget des P.T.T. en budget annexe, au lieu de priver le Trésor d'une partie de ses ressources, l'aurait soulagé. Sans doute le budget général serait-il obligé, pendant quelques années, d'accorder au service des Postes une subvention pour équilibrer son compte d'exploitation ; mais on pouvait espérer que le service, auquel on refusait avant la guerre la faculté d'adapter ses dépenses à ses recettes, y tendrait désormais de lui-même. De toute façon, en autorisant la couverture des dépenses de premier établissement par l'emprunt, on réduirait d'autant le montant apparent du déficit budgétaire de l'Etat et, en individualisant les appels à l'épargne, on faciliterait leur lancement. Enfin, en poussant jusqu'à leur extrême rigueur les principes d'industrialisation dont la Poste elle-même réclamait l'adoption, on pouvait envisager la possibilité de faire allouer au budget général par le budget annexe une subvention, au titre de la rémunération et de l'amortissement du capital transféré au nouvel organisme, dès que l'équilibre du budget d'exploitation serait réalisé et alors même que le service continuerait à emprunter pour financer ses travaux neufs.

Le recours à l'emprunt ne semblait d'ailleurs pas seulement indispensable en fait, mais aussi moins condamnable

en théorie. Le principe de l'unité budgétaire avait, à l'épreuve de la guerre, perdu beaucoup de son ancien prestige. De nombreux comptes hors budget avaient été créés pour retracer des activités temporaires de l'Etat, qui présentaient souvent un caractère industriel. On pouvait tirer argument de ces précédents pour extraire du budget général les dépenses de reconstitution de l'outillage postal : celles-ci, en effet, concernaient un service industriel et, par suite, devaient produire des recettes égales aux dépenses consenties ; elles pouvaient, en outre, être considérées comme un legs de la guerre qui, en ajournant les travaux, obligeait à entreprendre ensuite l'exécution de programmes massifs.

2° Crise de service.

La guerre avait inégalement atteint les diverses branches de l'exploitation des P.T.T. Sans doute la Poste avait-elle souffert, pendant les hostilités, de la difficulté des transports, de l'encombrement des locaux, de la conscription du personnel ; l'insuffisance de ses moyens avait été d'autant plus forte qu'elle devait en même temps faire face à d'autres services, qui prenaient un essor rapide, comme les chèques postaux. Mais, au lendemain de la guerre, elle retrouvait son personnel au complet et son matériel intact, et pouvait reprendre sur des bases saines une exploitation normale.

Au contraire les services électriques, le télégraphe et surtout le téléphone, se trouvaient dans une situation plus difficile. A cela il y avait plusieurs raisons : d'abord le retard qui avait été apporté, dès avant la guerre, pour les raisons que l'on sait, à la construction des réseaux ; ensuite l'ajournement des travaux pendant la période des hostilités¹, coïncidant avec une utilisation intensive de l'outillage existant, dont on suspendait même l'entretien courant ; enfin l'accroissement des exigences du public, qui augmen-

1. Un programme général d'outillage téléphonique venait d'être présenté au Parlement, par un projet de loi déposé le 12 juillet 1914, quand éclatèrent les hostilités.

tait le nombre d'abonnés et le nombre de communications téléphoniques.

Les résultats étaient désastreux. Dans le service inter-urbain, les liaisons étaient limitées aux petites et moyennes distances, il était pratiquement impossible d'obtenir une communication lointaine. En effet, le réseau, construit en majeure partie au moyen des avances remboursables des collectivités secondaires, était constitué par la juxtaposition de lignes d'intérêt local, sans plan d'ensemble, sans artères de dégagement. Même sur les principaux circuits, on devait annuler en moyenne, faute de pouvoir y donner satisfaction dans un délai normal, les deux tiers des demandes de communications. Les délais d'attente atteignaient souvent plusieurs heures.

Dans le service urbain, la rapidité des communications laissait également à désirer, ainsi que la qualité de l'audition par suite de la vétusté des appareils. Mais surtout il était impossible de donner satisfaction aux demandes nouvelles d'abonnement, et on avait été amené, pour décourager celles-ci, à fixer un taux prohibitif pour les frais d'installation du téléphone.

La France était très en retard sur l'étranger. Le trafic y était beaucoup plus réduit¹. Notre pays n'avait pas encore utilisé les progrès techniques récemment mis au point, notamment le câble à grand rendement pour les grandes distances, et le meuble automatique pour le service urbain. Cinq ans après l'armistice, le câble Paris-Strasbourg n'avait pas encore été construit, et les Alsaciens continuaient à téléphoner plus facilement à Berlin qu'à Paris.

Et cependant le développement des communications internationales aurait exigé que le téléphone français fût à la hauteur des exploitations étrangères. En 1923, le

1. A la fin de 1921, il n'existait encore en France que 343.000 postes principaux d'abonnés, soit 0,8 par 100 habitants, alors que la densité téléphonique était : aux Etats-Unis, 10 ; en Suède, 4,9 ; au Danemark, 4,7 ; en Norvège, 3,7 ; en Suisse, 2,7 ; en Allemagne, 2,1 ; en Angleterre, 1,6.

« Comité technique préliminaire de téléphonie à grande distance »¹ se réunit pour la première fois à Paris, et les techniciens étrangers ne pouvaient qu'y déplorer que la France ne fût pas en état de satisfaire le trafic de transit qui traversait son territoire².

De toute évidence il fallait faire quelque chose, et le faire vite. En 1922, l'Administration, dressant le tableau des réalisations indispensables, estimait à un peu plus de 2 milliards, dont les neuf dixièmes pour le téléphone, le montant des dépenses qui devaient être entreprises, et dont elle échelonnait la réalisation sur une période de dix ans. Il s'agissait, en particulier, de construire 375.000 kilomètres de circuits nouveaux, dont 60.000 kilomètres de lignes destinées au service international, d'adopter l'automatique urbain dans les réseaux de plus de 2.000 abonnés, d'installer des multiples extensibles ou à batterie centrale dans les petits réseaux. Ce programme fut incorporé dans le projet de budget de 1923 et voté en même temps que la réforme financière des P.T.T., dont l'un des principaux objets était d'en permettre la réalisation.

§ 2. *Les origines immédiates de la réforme*

Pendant la guerre même, si les réformes avaient du être ajournées, les études n'avaient pas cessé. Au contraire, en 1917, le ministre du Commerce, chargé des Postes, Télégraphes et Téléphones, M. Clémentel, assisté du secrétaire général de l'Administration des P.T.T., M. Pasquet, prit à cœur de préparer tous les éléments nécessaires à un vote rapide de la réforme dès la fin des hostilités. Il commença par exposer, une fois de plus, les raisons qui nécessitaient

1. Origine du Comité consultatif international des communications téléphoniques à grande distance, qui siège à Paris.

2. Le nombre des communications qu'il fallait annuler, faute de les satisfaire dans la journée, dépassait par mois : 3.000 sur Amsterdam, Cologne, Genève, Turin ; 4.500 sur Londres ; 5.000 sur Bruxelles et Berlin.

un remaniement du régime financier des Postes, dans un rapport adressé au Président du Conseil, le 1^{er} septembre 1917¹.

« Assujettie à des règles budgétaires étroites, disait-il, l'Administration doit subordonner aux facultés financières de chaque exercice les améliorations pourtant indispensables ... Les ressources lui sont mesurées par les possibilités du moment ; elles ne peuvent servir qu'à l'application de mesures pressantes devant lesquelles on ne peut reculer ; elles ne permettent donc pas de prévoir et de saisir les occasions de préparer, de réaliser des programmes méthodiques et à longue portée ... N'ayant pas de bien propre, l'Administration des Postes ne peut non plus avoir de vue d'avenir. Elle végète, piétine sur place, retarde, provoquant ainsi des réclamations trop souvent justifiées et, qui plus est, manquant à gagner des sommes importantes que la clientèle lui apporterait volontiers pour être mieux et complètement satisfaite ».

Il préconisait l'adoption d'un nouveau régime financier, dans lequel les recettes et les dépenses des Postes, spécialisées, feraient l'objet d'un budget particulier, et où l'Administration serait admise à disposer de ses bénéfices. Il admettait cependant, au cas où l'autonomie complète paraîtrait trop audacieuse ou trop coûteuse, que l'on se contentât provisoirement de créer pour les P.T.T. un budget annexe libéré de certaines règles trop strictes de la comptabilité publique, ou que l'on imposât à l'Administration le versement à l'Etat d'une partie de ses recettes.

En même temps, M. Clémentel faisait établir par ses services les documents qu'aurait publiés une exploitation industrielle : les bilans du service au 31 décembre 1917 et au 31 décembre 1918, et les comptes de résultats des années 1917 et 1918. Sans doute ces comptes n'avaient-ils pas une

1. Ce rapport a été publié par le *Bulletin des Postes et Télégraphes*, N° 17 de 1917.

valeur absolue, car ils ne reprenaient que les écritures réellement tenues par les fonctionnaires de la Poste, et se refusaient à procéder à des évaluations arbitraires pour les éléments que la comptabilité budgétaire omettait ; ils n'en démontraient pas moins et la possibilité et les avantages de clarté d'une réforme des écritures budgétaires ou extra-budgétaires. Quant à l'inventaire méthodique du capital engagé dans les différents services, qui était dressé pour la première fois, il devait, par la suite, servir de base aux travaux des réformateurs¹.

Enfin, à la fin de 1919, M. Clémentel déposait sur le bureau de la Chambre des députés le premier projet de loi comportant réforme financière des Postes. Dans l'ensemble, ce texte renfermait déjà tous les éléments de la loi future : spécialisation des recettes et des dépenses dans un budget annexe ; distinction des dépenses d'exploitation et d'entretien, couvertes par les recettes courantes, et des travaux d'extension et de perfectionnement des services, financés par des émissions d'obligations amortissables en 30 ans ; création d'un fonds d'approvisionnement, et d'un fonds d'amortissement et de prévision ; faculté de report des crédits ; enfin publication de documents comptables de forme commerciale. Ce projet de loi, déposé peu de temps avant la fin de la législature, fut frappé de caducité par le renouvellement de l'Assemblée.

En 1920, le Parlement eut l'occasion d'exprimer son opinion lors de la discussion du projet de loi portant relèvement des taxes perçues par les P.T.T. Certains députés entendirent lier la majoration des tarifs à la réalisation d'une réforme profonde dans la gestion du service, qui éviterait à l'avenir la réapparition du déficit. MM. Loucheur, Calary de Lamazière et Noblemaire défendirent, devant la Commission des Finances, un article additionnel compor-

1. Ces documents sont publiés dans le deuxième rapport de M. Clémentel au Président du Conseil, en date du 30 juillet 1919. Voir le *Bulletin des Postes et Télégraphes*, N° 18 bis, de 1919.

tant la création d'un Office autonome des Postes et Télégraphes, administré souverainement par un Comité de direction et autorisé à emprunter. Pris en considération par la Commission des Finances, cet article fut rejeté par celle des Travaux publics, qui le trouvait trop audacieux. Finalement la Commission des Finances se rallia à un texte transactionnel de MM. Dariac et Pierre Robert qui, sans préjuger de la forme à donner au service des P.T.T., préconisait une réforme dans le sens de l'autonomie. Ce texte, qui fut voté par la Chambre, obligeait le Gouvernement à soumettre au Parlement dans les six mois un projet de loi « portant réorganisation des services postaux, télégraphiques et téléphoniques et réalisant l'autonomie administrative et financière de ces services ». La Chambre, en même temps, disjoignit un nouvel amendement de M. Loucheur et de ses collègues, qui reprenait l'idée de l'Office national des P.T.T., mais précisait que le service restait placé sous l'autorité du ministre, que son budget serait un budget annexe, et que ses emprunts seraient autorisés par le Parlement.

Le Sénat n'eut pas à se prononcer sur la motion Dariac-Robert, car lorsqu'il examina la loi sur les tarifs postaux, le Gouvernement avait déjà répondu à l'invitation de la Chambre en déposant, le 27 février 1920, un projet de loi qui reproduisait, à quelques modifications près, celui de l'année précédente¹. Cependant il distinguait le fonds de prévision (le futur fonds de réserve) du fonds d'amortissement, et précisait la procédure d'évaluation du capital du service. Mais, comme le projet précédent, et contrairement à l'invitation des Chambres, il ne contenait que des dispositions financières. La Commission des Travaux publics, estimant qu'on devait attendre plus de bienfaits de la réno-

1. Chambre des députés, 12^e législature, *Doc. parl.*, N° 416. Voir aussi le rapport de M. Bringer au nom de la Commission des Travaux publics, 10 juin (*Doc. parl.*, N° 1042), l'avis de M. Pierre Robert au nom de la Commission des Finances, 31 juillet (*Doc. parl.*, N° 1499) et le rapport supplémentaire de M. Bringer au nom de la Commission des Travaux publics, 31 décembre (*Doc. parl.*, N° 1997).

vation des méthodes d'exploitation que de simples remaniements comptables, et qu'avant de permettre aux Postes de se procurer des ressources il fallait s'assurer que leur emploi serait judicieux, ajouta au texte du Gouvernement un second titre, qui instituait un conseil d'administration dont la composition était étendue et les attributions élargies. La Commission des Finances, saisie pour avis, suggéra quelques modifications. Comme les deux Commissions n'arrivaient pas à se mettre d'accord, le ministre retira alors son projet, en prenant l'engagement d'étudier lui-même les modalités de la réforme administrative. Ainsi se trouvaient ajournées même les dispositions financières, qui recueillaient l'adhésion unanime.

Cependant que, dans le secret, l'Administration poursuivait ses études, des propositions d'initiative parlementaire tentaient d'influencer ses décisions. M. Louis Deschamps, l'ancien sous-secrétaire de M. Clémentel, qui avait déjà été vivement critiqué pour avoir cédé, en 1920, certaines liaisons radioélectriques à une compagnie privée, déposait une proposition de loi portant cession des téléphones à une compagnie privée française¹. Il la faisait approuver par 290 députés et obligeait le ministre à jeter dans la balance la menace de sa démission.

De leur côté, MM. Jean Maillard, Georges Bureau et Nibelle demandaient « l'autonomie financière et l'industrialisation réelle » du service des P.T.T.² : ils préconisaient un Office national des P.T.T., géré par un conseil d'administration ayant les mêmes responsabilités et les mêmes pouvoirs que dans les sociétés anonymes ; il n'y avait pas de budget, et l'office national n'avait jamais rien à demander ni à allouer au budget général. Enfin une proposition de M. Charlot³ tendait à concéder pour 40 ans l'exploitation du

1. Chambre des députés, 12^e législature, *Doc. parl.*, N° 3296, 4 novembre 1921.

2. Chambre des députés, 12^e législature, *Doc. parl.*, N° 2399, 24 mars 1921.

3. Chambre des députés, 12^e législature, *Doc. parl.*, N° 4062, 14 mars 1922.

service à une société nationale des P.T.T., au capital de 100 millions, souscrit par l'Etat, les collectivités locales, les Chambres de commerce et d'agriculture, le public.

Ces propositions, renvoyées devant les commissions parlementaires, n'y rencontrèrent pas un accueil favorable. Les rapporteurs du budget des P.T.T., exprimant leur avis lors de la discussion du budget, les déclaraient incompatibles avec la nature du service des Postes, service public à but non lucratif.

Le 22 décembre 1921, MM. de Lasteyrie, ministre des Finances et Le Trocquer, ministre des Travaux publics, se décidèrent, sous la menace d'une proposition de résolution de M. Canavelli¹, à présenter un nouveau texte². Mais, encore une fois, ce projet ne faisait que reproduire les dispositions financières des textes précédents, en y insérant les modifications suggérées par les Commissions : il précisait, notamment que figureraient au budget des P.T.T., le remboursement des franchises officielles et des divers services rendus au ministère des Finances, ainsi que la valeur des services reçus gratuitement par les Postes ; il supprimait la faculté, antérieurement admise, de relever les tarifs en cours d'exercice ; enfin il prévoyait la possibilité de couvrir les dépenses de travaux du budget annexe par des avances du Trésor aux P.T.T. lorsqu'il serait impossible de procéder à l'émission d'obligations trentenaires.

Ce projet n'avait pas encore été rapporté quand le Gouvernement décida d'en incorporer le contenu dans le projet de budget pour 1923³. Il convenait, en effet, de ne pas différer jusqu'à l'exercice 1924 une réforme « qui permettra une vue claire des résultats du monopole ; donnera aux services, notamment au téléphone, des moyens d'action en rapport

1. Chambre des députés, *Doc. parl.*, N° 3505, 7 décembre 1921.

2. Chambre des députés, *Doc. parl.*, N° 3617.

3. 31 mars 1922. Chambre des députés, *Doc. parl.*, N° 4620. Voir aussi le rapport général de M. Bokanowski (8 juillet, *Doc. parl.*, N° 4817) et surtout le rapport spécial sur le budget des P.T.T. de M. Pierre Robert (8 juillet *Doc. parl.*, N° 4820).

avec leurs besoins ; apportera enfin à l'exploitation une souplesse plus grande et des facilités nouvelles de gestion ». Par suite, le projet de loi de Finances comportait, dans ses articles 41 à 51, sous une forme plus concise que celle des projets précédents, les dispositions concernant le nouveau régime financier des Postes, et, d'autre part, le budget des P.T.T. était présenté, pour la première fois, sous la forme d'un budget annexe divisé en deux sections.

Par ailleurs, un projet spécial était déposé, le 8 juillet 1922¹, qui traitait de la réforme administrative, et le Gouvernement ne devait pas s'opposer, lors du vote de la loi de Finances, à ce que ses dispositions y soient introduites par voie d'amendement. Sa portée était d'ailleurs limitée : le rôle du Conseil d'administration était purement consultatif, et ne se distinguait de celui de l'ancien conseil consultatif des Postes et Télégraphes, réorganisé en 1917 et 1918, que par l'obligation faite aux ministres, dans de nombreux cas, de prendre l'avis du Conseil. En fait, on escomptait surtout l'aide du Conseil pour l'établissement de programmes d'action de longue durée.

Devant les assemblées, la réforme financière rencontra une approbation à peu près unanime. Les critiques les plus sévères sont contenues dans le rapport général de M. Bokanowski qui, s'il préconisait la réforme, ne se faisait pas d'illusions sur sa portée : « Si l'on se propose, disait-il, de réaliser ce que l'on a appelé l'industrialisation des services d'Etat, dans la mesure où cet idéal ne serait point utopique, on peut se demander si la création d'un budget annexe est nécessaire et suffisante à cet effet. S'il s'agit seulement de faire apparaître clairement, dans un tableau spécial, les résultats de l'exploitation d'un service, il ne serait sans doute pas indispensable pour cela de rompre le cadre de l'unité budgétaire. N'est-il pas téméraire enfin d'espérer qu'un simple changement dans les méthodes de comptabi-

1. Chambre des députés, *Doc. parl.*, N° 4788.

lité puisse substantiellement modifier la structure et les règles de gestion des organismes d'Etat. Il est à craindre que la création du budget annexe n'apporte point de soulagement au budget général, car l'un des principaux arguments a précisément été l'insuffisance des crédits alloués au service des P.T.T. ».

La Chambre des députés consacra deux journées¹ à la réforme des Postes. Elle vota tous les articles dans le texte de la Commission, et repoussa en particulier, à 200 voix de majorité, un amendement de M. Join-Lambert qui autorisait l'Etat à concéder certains réseaux téléphoniques à des compagnies privées ou à des organismes spéciaux créés à cet effet. M. Join-Lambert considérait en effet qu'il fallait avoir recours, dans toute la mesure du possible, à l'industrie privée pour l'exploitation du service téléphonique, et, désespérant de faire adopter un projet portant concession totale des Téléphones, se contentait de demander que l'on fasse des essais limités qui, selon lui, auraient démontré l'efficacité de ce mode de gestion. En rejetant sa proposition, la Chambre se montrait hostile, *a fortiori*, aux projets plus ambitieux. Un mois plus tard, l'assemblée, discutant à nouveau la question de la réforme administrative, votait un amendement de M. Maillard, complété par un sous-amendement de M. Masson, accepté par le Gouvernement qui avait pris part à son élaboration, et reprenant les stipulations essentielles du projet de juillet 1922.

Au Sénat, la réforme fut rapidement votée, avec quelques modifications de détail. Le rapporteur spécial des P.T.T., M. Pelisse, la soutenait, tout en estimant que la réforme administrative était insuffisante, et qu'il aurait fallu, en particulier, spécialiser les agents en créant une séparation

1. La réforme financière des P.T.T. a été discutée à la Chambre aux séances des 22 et 23 décembre 1922 ; la réforme administrative à celle du 26 janvier 1923. Le Sénat consacra à l'ensemble de ces textes ses débats du 24 juin. Enfin le 29 juin 1923, la Chambre ratifiait les modifications introduites au Luxembourg.

étanche entre les Postes d'une part, les services électriques de l'autre, et instituer une direction unique pour ces derniers services, de façon à coordonner l'action du télégraphe et du téléphone.

La Chambre, au cours de la navette budgétaire, se rallia au texte du Sénat. Le texte définitif forme les articles 69 à 80 de la loi de finances du 30 juin 1923. Par suite de cette incorporation au budget annuel, il était applicable rétroactivement à partir du 1^{er} janvier 1923, ce qui engendra des difficultés d'autant plus grandes que le règlement d'administration publique, prévu par la loi pour préciser les modalités de nombreux aménagements, ne put être publié qu'à la date du 18 novembre 1923.

Ces deux textes forment, sous réserve des modifications ultérieures que nous indiquerons à propos de chacun des points qu'elles intéressent, le cadre légal dans lequel les P.T.T. ont dû organiser leur activité depuis 1923, cadre qu'on peut résumer en disant qu'il confère au service une autonomie partielle, limitée au triple point de vue comptable, financier et commercial.

PREMIÈRE PARTIE

L'Evolution des services assurés par les Postes

L'Evolution des services assurés par les Postes

L'Etat moderne tend à jouer, dans la nation, un rôle toujours plus grand. La gestion publique de services industriels, comme la Poste, est déjà une manifestation de cette tendance. Mais on en constate aussi les effets à l'intérieur même de l'Administration des P.T.T. Ayant d'abord cantonné son activité dans le transport des lettres missives, celle-ci a, depuis une centaine d'années, considérablement accru ses attributions. Aucun autre service public ne présente peut-être une extension comparable à la sienne. Ceci s'explique par un concours de circonstances remarquable.

Il était naturel, d'abord, que le développement de la Poste suivît celui de l'activité humaine. La caractéristique essentielle de ce qu'on appelle la civilisation est sans doute de faire participer un plus grand nombre d'hommes à la jouissance d'un plus grand nombre de richesses matérielles et morales, d'accroître la somme des biens et des idées que les groupes sociaux mettent en commun. Entre les différents prestataires de cette immense foire qu'est le monde moderne, vendeurs et acheteurs, maîtres et disciples, la Poste est l'intermédiaire obligatoire. Or, sous la double influence du progrès technique et de la diffusion de l'instruction, le rythme de l'évolution historique s'est précipité : les transac-

tions commerciales se sont accrues en volume et en complexité, les échanges intellectuels ont été plus recherchés. Le trafic postal a dû suivre le mouvement des relations des hommes d'affaires, des élites et enfin des masses.

Mais, en même temps, la rapidité du progrès social exigeait celle de la transmission des correspondances. Pour être à même de remplir son rôle, il fallait à la Poste des instruments nouveaux. Les applications de la science et de la technique lui ont heureusement permis de marcher de pair avec le développement général du progrès. Le télégraphe d'abord, le téléphone ensuite, enfin la T.S.F. ont facilité la propagation immédiate des informations et la conclusion instantanée des contrats. Les perspectives qu'ouvrent aujourd'hui la radiotéléphonie et la télévision laissent prévoir la satisfaction prochaine de besoins qui, considérés maintenant comme de luxe, apparaîtront bientôt comme de nécessité courante.

Enfin un troisième facteur, d'ordre différent, est venu accroître encore le rôle économique de la Poste. L'Etat — et c'est l'élément volontaire de cette évolution qui semble par ailleurs naturelle — a profité de l'organisation perfectionnée de la Poste pour lui confier des services qui débordent sa mission essentielle. Possédant des bureaux plus nombreux qu'aucune des autres administrations de l'Etat, étant en contact constant avec tous les habitants du pays, le service des Postes était qualifié pour suppléer dans les campagnes, à l'insuffisance de certaines entreprises privées ou de certaines autres administrations publiques. Il est devenu ainsi, le banquier des citoyens et l'agent comptable de l'Etat.

Sous cette triple influence, les P.T.T. ont augmenté à la fois le volume et le domaine de leur activité. Le premier de ces phénomènes, le développement quantitatif, ne nous retiendra pas ici. Sans doute il témoigne que l'Etat a su adapter ses services à un trafic accru, mais cette adaptation

ne pose guère que des problèmes matériels, pour ainsi dire numériques. Il est toujours possible à une administration publique ou privée, de porter ses effectifs ou ses locaux au niveau des besoins de la clientèle, quand ceux-ci sont rémunérateurs, surtout si elle est monopolisée.

En revanche, le développement qualitatif des services postaux est plus remarquable. Car si l'augmentation du trafic n'exige que des adaptations matérielles, l'orientation de ce trafic peut rendre nécessaire une transformation des méthodes. En fait, l'évolution récente postule doublement la commercialisation du service : d'une part les fonctions traditionnelles de la Poste, c'est-à-dire le transport des correspondances, évoluent vers des formes plus commerciales par leur outillage et par leurs procédés d'exploitation ; d'autre part, les services nouveaux confiés aux P.T.T. exigent des méthodes analogues à celles du commerce privé auquel ils font parfois concurrence.

Par suite de ces transformations, on constate en quelque sorte un déplacement du centre de gravité de la Poste. Les services monopolisés perdent de leur importance vis-à-vis des services non monopolisés. Bien plus, les services monopolisés eux-mêmes sont soumis à une sorte de concurrence interne par suite de leur développement même, progressif pour les uns et régressif pour les autres. Le principe directeur de l'action administrative cesse d'être la sécurité de l'Etat pour devenir la satisfaction du public et le bénéfice de l'exploitation.

Ces transformations naturelles font beaucoup plus, pour la commercialisation des P.T.T., que les modifications législatives des textes organiques. On peut même dire que le ministre, soumis au contrôle du Parlement sur son budget, reste, dans le service, le seul administrateur. Les agents deviennent des commerçants, depuis le directeur qui s'efforce d'améliorer le « coefficient d'exploitation » de son service comme un chef d'entreprise, jusqu'au plus humble

facteur-receveur qui, derrière son guichet, fait un peu figure de banquier¹.

Ces explications une fois données, nous examinerons successivement les manifestations des tendances nouvelles, dans les services anciens (transport des correspondances) et dans les nouveaux (services financiers).

1. La complexité des opérations de la Poste, et la similitude qu'elles présentent, dans bien des cas, avec celles des entreprises privées, ressort à merveille du tableau suivant, que nous empruntons au rapport de M. Milhaud au Conseil national économique sur « Le problème de l'organisation du travail dans le service des Postes, Télégraphes et Téléphones » (1930). A vrai dire, il faut faire quelques réserves sur certaines assimilations qui semblent un peu forcées.

Service des P.T.T.	Exploitation privée analogue.
1° Poste	
Comptabilité régionale	Comptabilité d'une maison à succursales multiples.
Acheminement du courrier	Entreprise de transport et service de livraisons.
Bureau de Poste (départ du courrier)	Centrale de distribution d'électricité.
Guichets.	Travail bancaire.
2° Télégraphe	
Exploitation télégraphique	Manipulation d'appareils de bureau, ateliers de livraison, etc...
Pneumatiques	Exploitations industrielles (transport, distribution d'air comprimé, etc...).
3° Téléphone	
Installation de lignes	Travaux de construction de lignes de distribution.
Installation de bureaux	Installation d'usines.
Exploitation	Distribution d'électricité.
Recherche d'abonnés	Publicité commerciale.
4° Articles d'argent	
Caisse d'épargne	Banque : tenue de comptes courants.
Mandats	Banque : comptabilité-chèques.
Chèques postaux	Banque : comptabilité chèques et virements.

CHAPITRE PREMIER

LES SERVICES DE CORRESPONDANCE

Ayant monopolisé le transport des correspondances, l'Etat se doit, comme il doit au public, de l'assurer à la perfection. Or les exigences des usagers, qu'il lui faut satisfaire, sont de trois ordres : ils réclament des moyens de communication variés, sûrs, rapides.

Il y a longtemps que la Poste applique, avec les facilités exceptionnelles que lui donne, à cet égard, le monopole, ce vieux principe du négoce, qui se confond d'ailleurs avec l'idéal du fisc : faire payer à chaque client, à chaque marchandise, tout ce qu'ils peuvent payer. Dans la pratique, cet adage se traduit par la discrimination des tarifs postaux, soit suivant le degré d'urgence, soit suivant l'importance du contenu. Les différents modes de transmission (poste, télégraphe, téléphone, T.S.F.) se caractérisent par une rapidité différente, et chacun de ces services possède ses règles de priorité entre les divers usagers. D'autre part, la distinction des différents objets (lettres et paquets clos, cartes postales illustrées ou non, factures, imprimés périodiques ou autres, échantillons) est déjà très poussée, et se complique encore par la création trop fréquente de tarifs de faveur, tel que ceux applicables aux « cartes-mignonnettes », aux télégrammes de fin d'année, etc. Plus heureuse est la suppression, qui a été récemment jugée

possible, de la catégorie des papiers de commerce et d'affaires, intermédiaire entre les lettres ordinaires et les imprimés, dont on n'a conservé que les factures. Peut-être serait-il bon de prendre une mesure analogue pour les cartes postales illustrées, dont le tarif est trop rapproché de celui des lettres, ce qui a entraîné la régression continue de ce mode de correspondance¹.

La sécurité des transmissions est, elle aussi, assurée d'une manière dans l'ensemble satisfaisante par la réglementation actuelle, au double point de vue matériel et juridique.

Sécurité matérielle : elle résulte, en principe, des règlements de service dont l'observation est imposée aux agents : prise en charge, à tous les échelons, avec émargement de celui qui reçoit, transport en sacs plombés ou scellés, parfois accompagnés. L'expéditeur qui veut s'assurer des garanties supplémentaires peut le faire en remplissant certaines formalités assorties d'une taxe additionnelle : accusé de réception, collationnement des télégrammes, recommandation (qui substitue à la prise en charge collective une prise en charge individuelle de l'objet envoyé).

Sécurité juridique : elle est assurée par la responsabilité de l'Administration, et le secret professionnel. Sans doute la Poste est-elle, en principe, irresponsable, mais ici encore il est loisible à l'expéditeur, moyennant un droit modique, d'obtenir en cas de perte, réparation du préjudice causé, soit intégrale (déclaration de valeur), soit forfaitaire (recommandation) ; il semble cependant que le régime de responsabilité soit trop favorable à l'Administration en ce qu'il ne sanctionne pas les retards et les détériorations. Par ailleurs, le secret professionnel, et l'inviolabilité des correspondances qui le complète dans le cas de la Poste, sont

1. Trafic des cartes postales illustrées, en millions d'unités : 100 en 1913, 230 en 1923, 60 en 1925, 34 en 1933.

(D'après l'*Encyclopédie française*, t. X, « L'Etat moderne », article de M. Jean Mistler sur les P.T.T.).

assortis de sanctions pénales, et ne souffrent que des exceptions parfaitement justifiées¹.

La rapidité des correspondances évolue plus sensiblement avec les progrès de la science, et le souci constant de l'assurer impose à l'Administration des aménagements continuels dans ses services. En fait, l'évolution des services de correspondance des P.T.T. n'est pas autre chose que l'histoire des moyens de transmission rapides. Or on constate, à ce point de vue, une tendance très nette de la part du public, qui donne à chacune des branches de l'exploitation une allure particulière : la Poste conserve ses positions en améliorant ses prestations ; le Télégraphe subit une régression qui semble irrémédiable ; le Téléphone se développe rapidement ; les relations sans fil, à peine apparues, font naître des besoins nouveaux qu'elles doivent satisfaire.

Section I

La stabilité de la Poste

§ 1. *Les variations générales du trafic*

La Poste ne souffre guère de la concurrence des nouveaux modes de transmission, car elle répond à des besoins permanents des usagers. Pour les commerçants, c'est tantôt la nécessité de conserver une trace écrite de leurs conventions (la lettre vient confirmer la conversation téléphonique), et tantôt le désir de pénétrer subrepticement chez leur clientèle et de s'imposer à elle par une impression visuelle et parfois imagée. Pour les particuliers, c'est le besoin de transmettre l'expression la plus personnelle et la plus exacte de leurs idées et de leurs sentiments, sans qu'aucun carac-

1. Rebuts, saisies par autorité de justice en matière criminelle ou correctionnelle, faillite, envois passibles de droits de douane ou de garantie.

tère d'urgence s'y attache ; en outre, les usages imposent souvent l'emploi du langage écrit et, pour illogique qu'elle soit, cette survivance attardée d'une civilisation formaliste ne semble pas près de disparaître.

Ainsi s'explique que les variations du trafic postal ne présentent pas, malgré l'agitation contemporaine, les caractères d'une crise de longue durée, et se contentent de suivre les vicissitudes de la vie économique. La corrélation du mouvement économique et des statistiques postales n'est d'ailleurs pas absolue, car il s'y ajoute des phénomènes accessoires ; ainsi, dans les premières années de crise, la progression des envois de nature commerciale se poursuit, car c'est au moment où les débouchés se resserrent qu'on éprouve le plus le besoin d'augmenter sa clientèle ; en outre, le premier réflexe du public n'est pas d'écrire moins, mais de substituer à des correspondances plus taxées, d'autres moins taxées : on utilise moins la formalité de la recommandation, on se contente d'écrire cinq mots sur les cartes postales ou les cartes de visite, on remplace les missives par des imprimés¹.

L'augmentation de la proportion des objets à tarif réduit dans le trafic postal de la Poste n'est d'ailleurs pas due uniquement à la crise, non plus qu'au développement écono-

1. D'après les rapports sur la marche générale et la gestion financière des P.T.T. en 1934, publiés par le ministre des P.T.T. (*J. off.*, Annexes, 21 août et 4 novembre 1936), et d'après le rapport de M. Castagnez sur le budget des Postes pour 1937 (Chambre des députés, 16^e législature, *Doc. parl.*, N° 1303), on peut suivre les principales variations du trafic postal depuis 1913 (en millions d'unités).

Années	1913	1922	1925	1931	1935
Lettres ordinaires	1.395	1.436	1.774	1.674	1.609
Lettres chargées et recommandées	30	80	103	76	65
Cartes postales, journaux, imprimés, objets à prix réduit	1.955	2.929	3.770	4.516	3.876
Recouvrements, envois contre remboursement	17	22	31	42	32
Total	3.397	4.467	5.677	6.308	5.581

mique qui l'a précédée. Elle se manifeste de façon ininterrompue depuis 1913¹, et caractérise le progrès des propagandes de masse et des civilisations de quantité. Du point de vue financier, ce fait pèse lourdement sur l'exploitation, car les correspondances ordinaires seules sont lucratives, la taxe des imprimés étant souvent inférieure au prix de revient du transport². Ceci explique l'avilissement progressif du coefficient d'exploitation de la Poste³.

Ainsi l'équilibre financier du service postal est plus menacé par son développement même que par la concurrence extérieure des autres modes de transmission. Cette invulnérabilité relative ne dispense pas la Poste de chercher à améliorer ses méthodes de gestion. Mais ses transformations lui sont commandées moins par sa nature de service industriel que par son rôle de service public.

§ 2. Quelques améliorations

Effectivement, au cours des dernières années, divers perfectionnements ont permis d'offrir au public des moyens

1. Augmentation du trafic en 1935 par rapport à 1913 :

Lettres ordinaires 15,35 %

Cartes postales, journaux, imprimés, etc... 98,20 %

Ensemble : 64,30 %

2. En 1929, l'Administration évaluait à 22,65 centimes le prix de revient du transport d'une lettre ou d'un imprimé ordinaire. Or les imprimés sont affranchis à 15 centimes.

3. Le tableau suivant indique, à différentes dates : d'une part le nombre (en millions) d'objets transportés à tarif réduit, d'autre part, le coefficient brut d'exploitation de la Poste.

Exercices	Trafic à tarif réduit	Rendement brut
1923	3.202	91,59 %
1925	3.770	91,66 %
1931	4.516	102,79 %
1935	4.876	98,67 %

La corrélation est frappante. On doit noter cependant que d'autres facteurs ont joué dans le même sens, notamment les charges de personnel, et, en outre, que le coefficient de la Poste englobe les services financiers rendus par l'Administration.

de correspondance plus rapides. Nous ne voulons pas les étudier tous ici ; nous ne parlerons même pas de la distribution dominicale dans les campagnes, dont le bienfait a sans doute été le plus apprécié de la majorité des usagers. Nous nous proposons seulement d'exposer certaines innovations qui, dans des ordres d'idées différents, reflètent le mieux les préoccupations commerciales de l'Administration.

1° *Les instructions de service et le « transit ».*

La Poste a été amenée à déroger, dans une mesure d'ailleurs limitée, au principe de l'égalité des usagers devant le service public. A vrai dire, elle peut exciper d'une présomption de volonté de la part des expéditeurs : parmi les objets que ceux-ci confient à la Poste, il en est pour lesquels ils escomptent l'acheminement le plus rapide : postes, cartes postales à plein tarif, journaux ; pour d'autres, la certitude du transport leur importe seule, et non son délai : échantillons, imprimés qui n'ont pas acquitté la surtaxe spéciale d'urgence, paquets-lettres. Or ces derniers, dont le nombre on l'a vu, va croissant, risquent d'encombrer le trafic à certaines heures : l'expérience a montré, en effet, que dans les grandes villes, la répartition des envois dans la journée était très irrégulière et que, en particulier, des phénomènes de « pointe » suivaient l'heure ordinaire de la signature du courrier commercial¹.

Pour décharger le travail des bureaux sédentaires, ainsi que des bureaux ambulants des trains, des instructions de service ont permis de retarder d'un ou deux courriers le départ des objets encombrants ou non urgents, et même de les faire parvenir par une voie différente de celle indiquée sur l'indicateur de tri du bureau. Ces objets sont alors

1. Un relevé effectué en novembre 1929, au bureau central du XVI^e arrondissement de Paris, a donné les résultats suivants :

6 premières levées (avant 18 heures) 11.000 lettres.

7^e, 8^e et 9^e levées (18 à 21 heures) 66.500 lettres.

(D'après le rapport déjà cité de M. Jean Milhaud).

expédiés en bloc à des centres départementaux où ils seront triés et dirigés sur des « bureaux de grand transit ». Grâce à cette discrimination, l'acheminement des lettres à tarif plein et des journaux peut être plus rapide.

2° *La poste automobile rurale.*

La rapidité des correspondances dépend peut-être moins de la vitesse propre du moyen de transport utilisé que de la fréquence des levées et des distributions. Or, à cet égard, si le service est parfaitement organisé dans les grandes villes, il laisse beaucoup à désirer dans les campagnes. Plus de la moitié des communes françaises ne possèdent pas de bureau de poste, et même parmi celles qui en sont nanties, beaucoup ne sont pas desservies par la voie ferrée. Les facteurs doivent chaque jour, prendre le courrier à la gare et effectuer de longues tournées pour le distribuer aux correspondants de la Poste dans les villages, en relevant le courrier de départ. Par suite, la distribution n'atteint de nombreuses communes qu'à des heures tardives ; il ne peut y avoir qu'une distribution par jour, et les habitants ne peuvent faire partir que le lendemain les réponses aux lettres qu'ils reçoivent.

Aussi l'Administration a-t-elle, à partir de 1926, mis à l'essai, dans un certain nombre de régions, une institution qui existait déjà à l'étranger, notamment en Scandinavie, celle de la « poste automobile rurale ». Les essais ayant été reconnus satisfaisants au double point de vue technique et financier, la loi du 30 décembre 1928 est venue donner à cette formule la consécration législative. Depuis lors, l'équipement du pays en circuits automobiles se poursuit. En janvier 1935, trois cents d'entre eux étaient en service.

Les circuits partent d'une ville de grande ou moyenne importance, desservie par le chemin de fer, et y reviennent après avoir traversé un certain nombre de communes, pourvues ou non d'établissements de poste. Longs d'environ 40 kilomètres soit deux heures de route (arrêts compris), ils

sont parcourus deux fois par jour. Dans chaque commune, on charge le courrier de départ, et on remet le courrier d'arrivée, soit au receveur du bureau, soit à un correspondant postal, qui le répartit ensuite, s'il y a lieu, entre des facteurs auxiliaires. Le correspondant postal est un particulier, astreint à deux heures de service par jour, qui sert d'intermédiaire entre la Poste et les usagers pour l'exécution des opérations postales ou commerciales, et effectue lui-même les opérations courantes. Il est rémunéré par un fixe modique et des remises.

Pour que le service couvre ses frais, on a autorisé l'Administration à augmenter ses recettes en effectuant des opérations autres que postales : transport des colis ordinaires et des voyageurs d'un point à un autre du circuit ; transport au chemin de fer des colis postaux ; exécution des commissions des habitants, qui remettent des « bulletins de commande ». Les tarifs de toutes ces prestations sont, suivant une procédure simplifiée, fixés par simple décret. Quant à la dépense, l'Administration passe par adjudication ou à l'amiable un contrat avec un garagiste, qui lui assure moyennant un prix kilométrique forfaitaire la disposition d'une automobile et d'un chauffeur. Dans ces conditions, la poste automobile est viable ; au 31 décembre 1934, les bilans de la plupart des circuits accusaient des soldes créditeurs (parfois, il est vrai, grâce à des subventions des collectivités intéressées).

Cette innovation, qui est en voie de se généraliser, présente en même temps que des avantages pour le public, un grand intérêt théorique. On y voit l'Administration des P.T.T. exécuter à la fois des opérations postales et d'autres commerciales, et couvrir les dépenses des unes par les bénéfices des autres. Son institution révèle à elle seule une révolution dans la mentalité des dirigeants, son exécution en permet une semblable chez les agents subalternes. Ces perfectionnements n'auraient sans doute pas été possibles sous le régime légal antérieur à 1923.

3° *La poste aérienne.*

A l'heure actuelle, et sous réserve de la question de la coordination des transports, le véhicule principal des correspondances postales reste le chemin de fer. La poste automobile rurale, nous l'avons vu, n'a pour but que de desservir rapidement des régions que la voie ferrée n'atteint pas. Le rôle de la poste aérienne est précisément opposé : faire franchir au courrier, plus rapidement que ne le ferait le chemin de fer, de vastes espaces, les parcours initial et terminal restant, s'il y a lieu, assurés par le train.

Créée en 1920, la poste aérienne a pris une extension dont le rythme est allé croissant¹. Y participent, aujourd'hui, des compagnies françaises subventionnées ou non, des compagnies étrangères et la Régie Air-Afrique. Son développement paraît devoir s'accélérer encore et l'ouverture, qui semble prochaine, de relations commerciales régulières avec l'Amérique du Nord, achèvera de faire de la France le centre d'un réseau aérien mondial.

Il ne faut pas se faire d'illusion, cependant, sur les possibilités réelles de la poste aérienne. Sans doute elle convient à merveille aux relations internationales à grande distance. Mais elle ne peut guère espérer de progrès dans le service intérieur. En effet, par suite de la distance qui sépare les aérodromes des grands centres, de l'espacement des départs aériens, surtout de l'impossibilité des voyages nocturnes (où le temps gagné est le plus précieux, le trajet étant effectué

1. Statistique du trafic aérien d'origine ou de destination française, en kilogrammes de courrier.

1920	1.166
1922	8.183
1925	30.975
1931	80.588
1934	87.106
1935	90.760
1936 (prévision)	125.000

Le faible développement des années 1931 à 1934 s'explique par la cessation de l'exploitation des lignes Cherbourg et le Havre-Bâle, qui représentaient environ 24.000 kg. de fret postal.

pendant des heures mortes pour les affaires), l'avion ne permet guère de réaliser des gains appréciables. En France, l'institution d'« Air-Bleu », en juillet 1935, a été, au point de vue postal, un échec marqué. Les usagers n'estiment pas que le temps gagné justifie l'augmentation du prix du transport¹.

En effet le principe, d'après lequel la Poste doit acheminer par les voies les plus rapides tout le courrier qui lui est remis, ne s'applique évidemment pas au mode encore exceptionnel et coûteux pour l'Administration, qu'est le transport par la voie de l'air. L'emploi de l'avion, lorsqu'il est réclamé par l'expéditeur, donne normalement lieu à la perception, en plus de la taxe d'affranchissement ordinaire, d'une surtaxe aérienne dont le taux, gradué d'après le poids de l'objet, a été fixé, pour chaque liaison établie, par décret. Cependant une loi récente, en vue de mettre la législation française à la hauteur de celle des pays anglo-saxons et scandinaves, a rendu facultative pour le ministre l'imposition d'une surtaxe. Il est impossible de prévoir aussi bien l'application qui sera faite de cette disposition, dont la nouvelle Compagnie Air-Bleu tente, à l'heure actuelle, les premiers essais, que les résultats commerciaux ou financiers qu'elle pourra entraîner. On ne peut qu'y saluer l'ébauche, peut-être prématurée, de la société future où, l'avion étant devenu le mode normal de transport des correspondances, le tarif de la Poste aérienne sera celui de droit commun.

1. Il est cependant un cas où le transport aérien présente à la fois, dans les relations intérieures, des avantages appréciables et une rémunération assurée : c'est celui de l'expédition des journaux. Départ à heure fixe, masse et régularité du trafic, intérêt particulier porté par les lecteurs des journaux à la fraîcheur des nouvelles, toutes les conditions optimales sont réunies.

Mais dans les cas où ce service a pu être organisé (par exemple dans les relations saisonnières entre Paris et les stations balnéaires les plus proches), il n'est pas dû à l'initiative des P.T.T. (qui n'ont aucun monopole en matière d'imprimés périodiques), mais à celle des messageries Hachette.

Section II

La régression du Télégraphe

§ 1. *La diminution du trafic*

A première vue, les mouvements du trafic télégraphique semblent contredire la loi générale d'après laquelle évoluent, vers une rapidité croissante, les différents modes de transmission. Ils accusent, depuis la guerre, une chute à peu près ininterrompue. Les correspondances pneumatiques des villes de Paris et Marseille, qui sont rattachées administrativement à la direction de l'exploitation télégraphique, et dont les tubes servent d'ailleurs à la transmission urbaine des télégrammes, participent à leur déclin¹.

La raison est la même dans les deux cas et, au fond, loin de s'opposer à la tendance générale du trafic postal, elle la confirme expressément. Le télégramme et le pneumatique sont des procédés trop onéreux pour les correspondances ordinaires, et trop lents pour les communications urgentes. La poste aérienne, l'automobile, le téléphone leur font concurrence, surtout ce dernier, qui permet d'obtenir dans des conditions plus rapides et souvent moins coûteuses des conversations bilatérales d'assez longue durée. Le télégramme ne garde sa supériorité que pour des correspon-

1. Variations principales du trafic en milliers d'unités :

	1913	1922	1925	1931	1934
Télégrammes privés intérieurs	—	35.806	36.155	27.927	23.864
Télégrammes privés internationaux	—	13.845	14.121	11.616	7.840
Divers (télég. officiels, de service, etc...)	—	7.263	2.553	2.781	2.744
Total	57.044	56.914	53.829	42.344	34.448
Pneumatiques	10.727	8.136	8.885	9.360	7.199

dances courtes et lointaines, car son tarif présente, par rapport à celui de la conversation téléphonique, cette double différence qu'il croît rapidement avec la longueur du message, et qu'il reste uniforme avec la distance. En outre, son emploi demeure le seul possible lorsque le destinataire n'est pas abonné au téléphone¹ : ce cas devient de plus en plus rare, et la régression du télégraphe suit le progrès des abonnements téléphoniques.

La diminution du trafic s'étend aux communications internationales. Cependant, pour les assurer, le télégramme conserve ses avantages : dans les relations avec l'étranger, et en particulier avec les pays d'outre-mer, les liaisons téléphoniques sont parfois inexistantes, toujours difficiles à établir, d'audition médiocre et très onéreuses. Mais la concurrence de la T.S.F. a réduit l'emploi du télégramme, en même temps que disparaissaient progressivement les échanges internationaux.

En revanche, les télégrammes de presse ne cessent de se développer². Ils jouissent, en effet, d'un tarif de faveur exceptionnellement bas, qui est resté, dans l'ensemble, le même qu'avant la guerre, et qui ne représente même pas la cinquième partie du prix de revient du transport³. Cette faveur s'intègre d'ailleurs dans une politique générale des Pouvoirs publics à l'égard de la presse, qui se caractérise par une subvention indirecte et occulte servie aux journaux aux frais de l'Administration des P.T.T., et sur laquelle nous reviendrons.

1. Cependant le message téléphoné offre des facilités supérieures ; mais son emploi est limité aux dimensions d'un réseau téléphonique, et il n'est pas entré dans les mœurs du public dont il est trop peu connu.

2. Statistique des télégrammes de presse depuis 1923 (en millions) :

1923	163	1931	516
1925	299	1934	588
1928	392		

3. En 1929, l'Administration des P.T.T. a calculé le prix de revient moyen de ses opérations. La transmission d'un télégramme ordinaire lui coûte 0 fr. 655 par mot, alors que l'expéditeur paie de 20 à 35 centimes ; la transmission d'un télégramme de presse, 0 fr. 165 par mot, alors que le tarif moyen est compris entre 2 et 3 centimes.

D'autres catégories de télégrammes bénéficient également d'un tarif réduit : ce sont, surtout dans le service international, le télégramme de souhaits de Noël et du Nouvel An, le télégramme différé et la lettre-télégramme. Ces créations n'ont pas eu, en général, l'effet qu'on en escomptait : les télégrammes à prix réduit ont concurrencé les télégrammes à plein tarif, et s'y sont substitués, sans que le trafic général en soit accru. Leur seul résultat a donc été d'abaisser encore le coefficient d'exploitation du télégraphe, déjà naturellement déficitaire¹.

Plus efficaces semblent être d'autres aménagements récents, destinés à rendre la transmission plus rapide et plus avantageuse.

§ 2. *Palliatifs*

1° *La combinaison du télégraphe et du téléphone.*

La rapidité de transmission d'un télégramme peut difficilement être accrue entre les bureaux télégraphiques eux-mêmes. Cependant la substitution, dans les grands centres, de relais automatiques aux relais manuels est à cet égard un progrès. En revanche, la transmission peut être accélérée entre le bureau télégraphique et les usagers, notamment par l'emploi du téléphone. A l'intérieur même de l'Administra-

1. Le tableau suivant montre l'abaissement continu depuis 1926, du coefficient brut d'exploitation du télégraphe :

Exercices	Rendement brut
1923	116,28 %
1926	92,23 %
1929-30 (15 mois)	124,75 %
1933	138,09 %
1935	152,30 %

Ces chiffres n'expriment d'ailleurs pas intégralement le déficit du service télégraphique. En effet, jusqu'en 1933 inclus, le télégraphe supportait les dépenses du service de la Radiodiffusion, alors non productif de recettes, qui est aujourd'hui classé à part ; d'autre part, l'exploitation des services pneumatiques, qui reste équilibrée, est comprise dans le rendement global.

tion, le télégramme doit toujours être téléphoné lorsque le bureau qui le reçoit ne possède pas d'équipement télégraphique ; en outre, il peut l'être, pour gagner du temps, du bureau d'origine au centre départemental de rattachement, et inversement du centre de rattachement au bureau de destination ; il existe même des circuits téléphoniques exclusivement affectés à la transmission des télégrammes. Entre l'Administration et les abonnés, l'usage du télégramme téléphoné, d'abord dû à l'initiative des receveurs et des particuliers, a reçu la sanction législative, et s'est rapidement développé¹. Au départ, il faut, pour jouir de cette faculté, avoir constitué un dépôt de garantie spécial. A l'arrivée la transmission téléphonique s'opère, soit sur demande adressée au receveur, soit d'office dans les petits et moyens bureaux pour les télégrammes de moins de cinquante mots, à moins que le destinataire ne s'oppose à ce genre de remise. Dans les deux cas, il est perçu une surtaxe légère. Ce procédé permet de gagner du temps, en évitant d'attendre l'auxiliaire chargé de la distribution, et surtout en permettant de faire parvenir au destinataire des télégrammes arrivés après l'heure de la « clôture » officielle.

2° *L'abaissement du prix des télégrammes.*

En 1935, il fut décidé de faire un essai susceptible de développer l'usage du télégramme, en créant un tarif réduit de 3 francs pour les télégrammes de quinze mots au plus. En effet la limitation antérieure à dix mots, adresse comprise, du champ d'application du tarif minimum était, dans la plupart des cas, insuffisante, et écartait les usagers de ce mode de transmission. Après avoir été plusieurs fois

1. Nombre de télégrammes téléphonés (en milliers d'unités) :

Années	Par l'expéditeur	Au destinataire
1925	4.295	2.408
1931	5.292	3.976
1935	5.954	4.827

prorogée, l'expérience a été définitivement close dans le courant de 1936, et le télégramme de quinze mots transformé en institution définitive. L'essai semble, en effet, avoir donné satisfaction au public¹.

Cette amélioration, cependant, mérite quelques commentaires : elle donne aux usagers des facilités nouvelles, mais elle ne peut qu'aggraver le déficit de l'exploitation télégraphique. Elle ne présente donc, bien au contraire, aucun caractère vraiment commercial. Le télégraphe, par le fait même que ses dépenses excèdent ses produits, et que son coût pour l'Administration s'accroît d'année en année, est condamné par l'évolution économique. En voulant le maintenir malgré tout, l'Etat adopte une ligne de conduite exactement opposée à celle que suivrait une entreprise industrielle privée. Si l'on estime que l'équipement télégraphique du pays doit être maintenu dans l'intérêt de la sécurité de l'Etat, et que les revenus qu'il procure doivent être accrus par des procédés artificiels pour en diminuer les frais d'entretien, c'est une question qui intéresse la puissance publique, et c'est à la collectivité des contribuables qu'il faut demander d'en supporter la charge. Mais c'est un contre-sens que d'appliquer à sens unique le procédé du budget industriel, d'en adopter les facilités en en rejetant les sujétions. Nous devons nous demander, à propos de l'ensemble de l'Administration des P.T.T., dont l'excédent budgétaire actuel est purement artificiel, si l'on n'a pas transformé ce paradoxe en ligne de conduite.

1. En effet, dans les sept premiers mois de 1935, le nombre des télégrammes privés avait été inférieur de 192.671 au chiffre correspondant de 1934. Pour les cinq derniers mois, après la réforme, la comparaison avec l'année précédente accusait au contraire une augmentation de 56.902 unités.

Section III

L'extension du Téléphone

§ 1. *Le trafic et la politique du téléphone*

Les indications que nous avons données à propos de la poste ou du télégraphe nous dispensent d'insister sur les raisons du progrès du téléphone. Permettant d'établir, moyennant une taxe modique, des conversations instantanées, il répond à merveille aux besoins d'une époque où la vitesse est considérée comme un moyen universel de progrès et tend parfois à devenir un but en elle-même. Depuis la guerre, l'évolution du téléphone se traduit par un développement continu, à peine atténué par la crise économique¹. Seules les communications internationales ont été réduites par la dépression mondiale, qui a condamné la France à un régime d'autarchie mitigée. Les conversations locales et interurbaines poursuivent, à un rythme légèrement ralenti, leur intensification.

Cependant, pour satisfaisantes qu'elles apparaissent, les statistiques ne font pas apparaître un développement comparable à celui des principaux pays étrangers, ni pro-

1. Principaux indices de l'activité téléphonique :

Années	1913	1922	1925	1931	1934
Longueur des fils (en milliers de km.)	1.285	2.005	2.598	6.373	8.301
Nombre d'abonnés (en milliers)	310	525	698	1.185	1.399
Communications (en millions) :					
Locales	385	648	671	633	664
Interurbaines	45	81	112	201	210
Internationales	0,552	1,658	2,355	3,420	3,258

En 1934, la « densité téléphonique » de la France ressort à 3,34 postes pour 100 habitants, alors que dès 1933 elle était à l'étranger :

Etats-Unis ..	13,94	Grande-Bretagne	4,62	Hollande ..	4,07
Suède	9,33	Allemagne	4,51	Belgique ..	3,77

portionné aux moyens mis en œuvre. La progression du nombre des communications ne suit pas celle des abonnements, encore moins celle de l'équipement du territoire en installations modernes. Ce désaccord semble surprenant si l'on considère les progrès techniques réalisés en quinze ans ; il s'explique, en réalité, par la politique du téléphone suivie par l'Administration, en entendant par là les principes adoptés d'une part pour la tarification des communications, d'autre part, pour la répartition du territoire en réseaux ¹.

Jusqu'en 1924, on appliquait, dans les villes de plus de 80.000 habitants, le système de taxation dit « forfaitaire », qui donne à l'abonné, moyennant le versement d'une certaine somme, la faculté d'échanger des conversations en nombre illimité avec les autres abonnés du réseau ; sur le reste du territoire, le système de la « conversation taxée », qui consiste à ne percevoir qu'un droit fixe modique, et à taxer toutes les communications. Par suite, dans les grands centres, l'usage du téléphone coûtait le même prix aux sociétés importantes qu'aux abonnés les plus modestes, et on avait dû fixer le taux de l'abonnement à un niveau dérisoire pour certains usagers. Le téléphone était utilisé à tout propos et hors de propos, sans que le budget profitât de la multiplication du trafic ; les lignes étaient souvent encombrées, et l'Administration en était réduite à décourager, par des frais d'installation prohibitifs, les nouvelles demandes d'abonnement.

La loi du 22 mars 1924 mit fin à ces errements en prescrivant l'abandon du système forfaitaire et son remplacement progressif par celui de la conversation taxée au fur et à mesure de l'équipement approprié des bureaux. Ainsi s'explique qu'après 1924, en même temps que le nombre des abonnés se multipliait, celui des conversations locales soit

1. Rappelons qu'un réseau est l'ensemble des postes, publics ou privés, et des circuits rattachés à un même central téléphonique, ou, dans les grandes villes (Paris, Lyon, Marseille) à plusieurs centraux groupés en un même réseau par arrêté ministériel.

resté stable par suite de l'élimination progressive des conversations superflues. Le nouveau régime de taxation a augmenté les recettes du téléphone et a permis un développement plus harmonieux de l'exploitation. Il a été complété par une loi de 1932 qui a augmenté le tarif des abonnements et supprimé le minimum de perception au titre des communications échangées, dernière survivance du régime forfaitaire.

Cependant les progrès du téléphone urbain ne s'accompagnaient pas d'un essor parallèle dans les campagnes, et la France, si elle était à la hauteur des principaux pays étrangers quant à sa densité téléphonique dans les grandes villes, restait en retard pour l'ensemble du territoire¹. Les études, auxquelles procéda l'Administration des P.T.T., lui permirent de se rendre compte, en 1936, que cette divergence était due à la dimension trop réduite des réseaux téléphoniques, souvent réduits à une commune, et possédant chacun peu d'abonnés : les statistiques indiquent même l'existence de plus de 3.000 « réseaux sans abonnés ». Comme le prix des communications devient rapidement double ou triple de l'unité élémentaire de perception dès que l'on passe dans le domaine des conversations de voisinage ou interurbaines, l'élévation du tarif rebutait un grand nombre d'abonnés ou d'usagers éventuels.

La loi du 31 décembre 1936 a donc décidé que l'unité téléphonique serait la « circonscription », comprenant en principe tous les réseaux d'un canton. En outre, pour les grandes villes et leur banlieue, il sera constitué des circonscriptions

1. Le tableau suivant montre la densité téléphonique dans les grands centres et dans les petites localités pour la France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne, et indique en regard le nombre de réseaux existants.

	France	Allemagne	Grande-Bretagne
Densité téléphonique :			
Villes de plus de 50.000 h.	8, 51	7, 12	6, 59
Villes de moins de 50.000 h.	1, 92	2, 69	3, 33
Nombre de réseaux	26.850	6.298	5.463

Notons que le nombre des cantons français est de 3.024

débordant le cadre cantonal. Cette réforme a été combinée avec un abaissement des tarifs, rendant définitive la diminution uniforme de deux francs, instituée à titre d'essai par les décrets-lois de 1935, pour toutes les taxes interurbaines supérieures à cinq francs. On escompte de ce remaniement, après une courte période transitoire, une augmentation des produits du téléphone comparable à celle qui a suivi pour les conversations locales l'aménagement des taxes en 1932, par suite du développement du trafic, qui permettra l'utilisation optima des circuits interurbains dont la charpente est aujourd'hui fortement constituée.

§ 2. *Progrès techniques et pratiques*

Grâce à l'adoption d'outillages modernes, l'Administration peut assurer un service de plus en plus satisfaisant. L'utilisation de câbles à grand rendement, complétée par la pupinisation des lignes, qui permet d'employer des fils de faible section, améliore la qualité de l'audition et abrège les délais d'attente. L'installation dans les bureaux de commutateurs automatiques supprime la plupart des erreurs et des retards dus à l'intervention de la main humaine. Après avoir été généralisé dans les grandes villes, le système est aujourd'hui utilisé dans les campagnes, sous le nom d'automatique rural, sous une forme adaptée à la constitution des réseaux, qui n'est en fait que semi-automatique, et qui se combinera heureusement avec la récente réforme des réseaux locaux. Pour les populations rurales, cet équipement présente, outre ses avantages constants, ceux de permettre la permanence des relations, difficile à assurer avec un personnel restreint, et de faciliter l'institution du « service universel », qui consiste à établir des liaisons entre deux points quelconques du territoire : l'expérience a montré, en effet, qu'au delà de cinq ou six relais, les communications étaient pratiquement impossibles ; or, l'automatique diminue le nombre de ces relais.

Dans les régions où le nouvel outillage n'est pas en service, l'Administration s'est efforcée d'offrir de nouvelles facilités aux usagers. Si la permanence du service n'est assurée que dans les réseaux comptant plus de 200 abonnés, du moins a-t-on prolongé, dans beaucoup de cas, la durée d'ouverture au public de plusieurs heures, soit à titre permanent, soit à titre temporaire (dans les stations climatiques ou balnéaires).

D'autres perfectionnements traduisent le même souci, d'amener les usagers à faire un plus large usage de leurs appareils : des services nouveaux utilisent les lignes téléphoniques à des fins diverses, d'ordre postal ou commercial, et donnent lieu à la perception de taxes accessoires. Dans l'ordre postal, ce sont les télégrammes téléphonés, les messages téléphonés, dont nous avons déjà parlé, et le « service des abonnés absents » (notification aux correspondants des déplacements de l'abonné, transmission à l'absent des noms des personnes qui l'ont appelé, et des communications qu'elles ont pu dicter). Dans l'ordre commercial, ce sont les services de l'heure et du réveil, celui du journal parlé, enfin l'Office de renseignements S.V.P., qui fonctionne à Paris et qui constitue, jusqu'à nouvel ordre, le dernier mot de l'ingéniosité administrative.

L'Administration est d'autant plus à l'aise pour remplir ces nouvelles fonctions, qu'elles se révèlent toujours lucratives. Son coefficient d'exploitation ne cesse de s'améliorer : non seulement le téléphone paie ses dépenses d'exploitation, mais il est maintenant capable de couvrir les charges du capital engagé dans ses installations¹. Il apporte même

1. Le tableau suivant montre l'amélioration réalisée depuis 1925. Il indique les principales variations du coefficient brut de l'exploitation téléphonique, ainsi que de son coefficient net, établi après paiement des charges du capital.

Exercices	Coefficient brut	Coefficient net
1923	85, 90	105, 88
1925	81, 33	117, 00
1928	66, 61	109, 42
1931-32	65, 42	97, 87
1933	52, 38	83, 19
1935	49, 18	77, 39

aujourd'hui au budget annexe un excédent de recettes égal à environ 20 % de son produit net. Ce succès transforme quelque peu le schéma traditionnel de l'équilibre financier des P.T.T. On admettait communément, après la guerre, que pour réaliser l'équilibre du budget annexe, les excédents de recettes de la Poste devaient compenser les déficits des autres services. Or l'on voit aujourd'hui les charges de la Poste s'alourdir, tandis que le Téléphone s'apprête à se substituer à elle comme partie versante.

Cette situation financière réagit, à son tour, sur l'esprit des administrateurs. Le téléphone, qui seul rémunère largement tous les efforts qu'on fait pour le développer, devient l'objet favori des soins de l'Administration centrale, et l'esprit réformateur des fonctionnaires, appliqué à un service qui, par le matériel qu'il utilise, par les méthodes qu'il emploie pour le dépistage des abonnés ou pour sa publicité, est essentiellement technique et commercial, s'oriente de plus en plus dans un sens industriel.

Section IV

L'apparition des relations sans fil

La T.S.F., dernière venue des applications de l'électricité à la propagation du son, connaît déjà une grande extension. Elle se développe dans deux directions très différentes. D'une part elle sert à la transmission utilitaire des correspondances individuelles, et constitue ainsi de nouveaux procédés techniques, radiotélégraphie et radiotéléphonie, qui s'intègrent dans le rôle traditionnel de l'Administration des P.T.T. D'autre part, elle permet la diffusion d'émissions d'intérêt collectif, la reproduction à une infinité d'exemplaires des paroles, de la musique, voire des images et remplit ainsi une fonction sociale analogue à celle de la presse ou des entreprises de spectacles.

§ 1. *Radiotélégraphie et radiotéléphonie*

La télégraphie sans fil a elle-même un double objet : tantôt elle double, dans des relations entre stations fixes, les communications télégraphiques ordinaires, et tantôt elle permet d'atteindre des stations mobiles, inaccessibles au fil.

1^o *Trafic radiotélégraphique entre points fixes.*

À l'intérieur du territoire français, la radiotélégraphie ne concurrence pas le télégraphe. Elle exige, en effet, des installations importantes et coûteuses ; le nombre des stations dont chaque pays peut disposer est, au surplus, limité, en l'état actuel de la technique, par le nombre restreint des longueurs d'onde utilisables. Des conventions internationales ont attribué aux différentes nations des champs radio-électriques et des puissances telles que leurs émissions ne puissent se gêner¹.

Aussi les stations radiotélégraphiques du réseau français ont-elles surtout pour objet les communications internationales, et plus spécialement intercontinentales. C'est dans les relations de continent à continent que la voie T.S.F. est la plus avantageuse pour l'expéditeur d'un message. En effet les tarifs télégraphiques, bien qu'ils soient insuffisants pour amortir l'installation des câbles sous-marins (dont la pose, au demeurant, est commandée par d'impérieuses considérations d'ordre militaire ou politique), sont très élevés, et l'expéditeur, qui doit désigner la voie qu'il choisit pour l'acheminement de son télégramme, a souvent intérêt à demander la transmission « radio ».

En outre, l'Etat français trouve son intérêt à l'extension du trafic radioélectrique. Les câbles sous-marins, construits

1. Le principe a été posé par la Convention internationale des télécommunications, signée à Madrid en 1932, et les modalités d'application définies par le Règlement général des radiocommunications qui y est annexé. Pour l'Europe, la répartition a été faite par la Convention européenne de radio-diffusion de Lucerne, en 1933.

avant la guerre, étaient, pour un grand nombre de relations, sous la dépendance de la Grande-Bretagne. La T.S.F. permet d'enlever à l'Angleterre le monopole des transmissions intercontinentales. Aussi l'Administration a-t-elle développé son réseau de télégraphie sans fil, en s'attachant plus spécialement à la réalisation de liaisons directes avec les colonies.

A l'heure actuelle, les stations de l'Administration française, au nombre d'une dizaine (la plus récente est celle de Pontoise), assurent toutes les relations franco-coloniales et intercoloniales, et quelques relations internationales. Quant aux relations avec l'étranger les plus importantes, et aussi les plus rémunératrices, elles sont exploitées, sous le contrôle des P.T.T., par la Compagnie Radio-France (son principal poste est Sainte-Assise), qui en est concessionnaire en vertu d'une convention de 1920, entre l'Etat et la Compagnie générale de T.S.F.¹. Elle laisse au monopole, cependant, la transmission des télégrammes officiels et le service de presse.

2° *Trafic radiomobile.*

La T.S.F. seule permet de relier la terre ferme à des correspondants qui se déplacent. Les télégrammes sémaphoriques, transmis à ou par des bâtiments en mer au moyen de la télégraphie optique, n'ont qu'une portée très limitée. Au contraire, le radiotélégramme, envoyé d'une station « côtière » à une station « de bord », a un rayon d'action beaucoup plus large. Dès avant la guerre, on utilisait la T.S.F. pour correspondre avec les navires, alors que les premières liaisons radioélectriques avec les pays d'outre-mer datent seulement de 1920.

1. Trafic radiotélégraphique : nombre de télégrammes expédiés ou reçus.

Années	Stations de l'Administration	Radio-France
1922	258.976	377.419
1925	405.082	1.263.304
1931	1.171.585	1.231.018
1934	1.166.119	1.029.538

Le principal emploi de la radiotélégraphie, en temps de paix, réside dans la transmission des demandes de secours et les communications relatives aux sinistres ; on l'utilise aussi pour effectuer, à la demande des navires, des relèvements radiogoniométriques de leur position. Mais on a aussi essayé de développer, à bord des paquebots assurant des services réguliers, l'usage commercial de la T.S.F. ; on a créé, en particulier, à cet effet, la lettre radio-maritime, transmise radioélectriquement d'une station de bord à une station côtière, et réexpédiée par voie postale à partir de cette dernière.

Au cours des dernières années s'est également développé le trafic radioaérien, qui réunit les stations de bord installées sur les aéronefs aux stations « aéronautiques » des aérodromes : le principal objet des communications est encore, évidemment, d'ordre météorologique. On a institué, également, mais sans grand succès, des stations radiotélégraphiques dans certains trains, avec lesquels il est ainsi possible de correspondre pendant leur marche.

Malgré les perfectionnements techniques du service, le trafic radiomobile est en régression¹. Il faut en accuser la crise des échanges internationaux, et en particulier la régression des voyages exotiques.

3° Radiotéléphonie.

La téléphonie sans fil est encore peu développée. Cependant les progrès de la qualité des transmissions permettent d'assurer des relations de plus en plus nombreuses. L'Administration française s'efforce, ici aussi, d'obtenir des commu-

1. Trafic radiomobile.

Années	Radiotélégrammes	Lettres radiomaritimes	Relèvements goniométriques
1922	94.280	—	5.856
1925	97.305	—	6.597
1931	131.804	—	5.630
1934	86.902	7.461	3.309

nications directes sans demander le relais des stations étrangères. Elle a commencé par réaliser la liaison sans fil avec l'Afrique du Nord, l'Indochine, les principales colonies, les paquebots en mer, et consacre aujourd'hui ses efforts aux liaisons internationales. Elle aura, sans doute, réussi d'ici peu à parachever l'indépendance de la radiotéléphonie française ; elle devra alors se préoccuper d'en étendre l'usage en améliorant l'audition et en diminuant le coût des conversations qui en écarte aujourd'hui les usagers ¹.

§ 2. Radiodiffusion

La radiodiffusion présente, nous l'avons vu, un caractère essentiellement différent de celui des autres services assurés par les P.T.T. Elle ne constitue pas un procédé de transmission des correspondances individuelles, mais un mode de diffusion d'émissions d'intérêt général. Par suite, elle aurait dû recevoir, dès que se manifestèrent les premières applications artistiques des ondes hertziennes, le statut organique répondant à sa fonction propre. Il n'en a rien été, et l'on se contenta d'appliquer les anciens textes qui établissaient le monopole des « transmissions de signaux, à l'aide de machines télégraphiques ou par tout autre moyen », en même temps qu'on en tournait l'esprit en accordant à des sociétés privées des autorisations inconditionnelles et illimitées dans le temps. Double erreur, qui instituait un régime de fait à la fois trop libéral et trop rigide.

M. Bokanowski dressait ainsi le réquisitoire du régime provisoire, en même temps que l'esquisse du statut futur de la radiodiffusion ² :

1. Trafic radiotéléphonique (en minutes de conversation).

Années	Voies étrangères	Voies françaises
1929	29.000	7.000
1932	25.000	10.500
1934	19.000	68.000

2. Exposé des motifs du décret du 28 décembre 1926.

« La liberté de la radiodiffusion est une impossibilité physique autant que juridique ; le nombre des longueurs d'onde utilisables dans l'état actuel de la technique, étant limité, il n'est pas possible de donner la liberté à tous sans produire une cacophonie et un brouillage nuisible aux auditeurs comme aux émetteurs. Seule une organisation cohérente de la radiodiffusion nationale selon un plan préalablement étudié peut en permettre un développement harmonieux.

« Mais si du point de vue technique, du point de vue de l'exploitation proprement dite, l'orientation est inévitable vers un office national, il ne saurait entrer dans l'esprit de personne d'instituer une sorte de monopole d'Etat de la pensée et de la propagande par radiodiffusion. Quand tous les postes seront la propriété de l'Etat, la composition et la réalisation des programmes ne seront pas assurés par des agents de l'Etat, mais par des groupements où seront représentées toutes les forces vives de la nation ou de la région : départements et communes, syndicats et associations économiques, groupements de presse, corporations intellectuelles et artistiques, etc. ».

Ces lignes posent admirablement le problème, en même temps qu'elles en indiquent la solution : la nature du service de la radiodiffusion postule le régime de l'office national avec représentation des usagers. Cependant, aujourd'hui encore, les postes privés subsistent, et les postes d'Etat tendent à réaliser au profit des Gouvernements le « monopole de la pensée et de la propagande ». De l'évolution générale du service depuis 1926, une seule tendance logique se dégage : l'autonomie croissante de la radiodiffusion d'Etat au point de vue administratif et financier.

D'abord rattachée à l'exploitation télégraphique, la radiodiffusion constitue aujourd'hui une direction spéciale à l'Administration centrale des P.T.T. En outre, un certain nombre de conseils et de comités font une assez large place à la représentation des auditeurs, et des intéressés en géné-

ral, mais avec des attributions purement consultatives, une autorité morale très limitée et une efficacité à peu près nulle.

Au point de vue budgétaire, l'institution d'une redevance pour droit d'usage sur les appareils récepteurs, et le nombre croissant de ceux-ci¹ ont rendu possible la concession à la radiodiffusion d'une autonomie partielle. Ses recettes et ses dépenses devaient faire l'objet d'une section spéciale du budget annexe des P.T.T., et cette section devait rembourser à l'exploitation postale et à l'exploitation télégraphique les frais qu'occasionnait pour elles la radiodiffusion, ainsi que les charges du capital antérieurement engagé dans ses installations ; mais ces dispositions sont restées, jusqu'ici, lettre morte dans la pratique. En outre, la radiodiffusion devait bénéficier de ses excédents de recettes grâce à la procédure du report de crédits ; mais l'on décida ensuite qu'une loi spéciale devrait, chaque année, édicter le report et, jusqu'à présent, sauf en 1935, en l'absence de semblables lois, les excédents de recettes de la radiodiffusion² ont été consacrés à l'ensemble des dépenses du budget annexe, dont elles augmentent en définitive l'excédent comptable versé à l'Etat.

Les embarras financiers du budget général expliquent sans doute, sans l'excuser, cette méconnaissance des règles d'une organisation rationnelle, ainsi que des principes

1. Nombre des appareils récepteurs déclarés depuis l'institution de la taxe :

1933 (31 décembre)	1.367.715
1934 (31 décembre)	1.755.946
1935 (30 septembre)	2.050.351

En tenant compte de la fraude, on estime à environ 3 millions le nombre des appareils réellement en usage.

2. Coefficient d'exploitation brut de la radiodiffusion depuis la spécialisation de ses comptes :

1934		44,02 %
1935		48,42 %

Compte tenu des remboursements que nous précisons dans le texte, le coefficient net de l'exploitation serait sans doute sensiblement plus élevé, mais il laisserait encore apparaître un excédent annuel de recettes de 40 à 50 millions de francs.

maintes fois proclamés pour satisfaire les revendications des auditeurs. Mais ils retardent le développement de la radiodiffusion française, et la mettent dans un état d'infériorité vis-à-vis de l'étranger.

Il faut attribuer, en particulier, à cet état de choses le retard de notre pays au regard des inventions les plus récentes et notamment de la télévision et de la radiodistribution¹.

Quoi qu'il en soit, la radiodiffusion acquerra certainement, un jour ou l'autre, l'autonomie qu'exige son caractère propre. La nature de ses services réclame une organisation autonome et différente dans ses principes de celle des services traditionnels de correspondance. La loi tend déjà à empêcher son exploitation d'exercer une influence quelconque sur les résultats financiers du budget annexe. Ceci posé, nous ne ferons donc plus état dans nos développements de la radiodiffusion qui, en tout état de cause, demande des méthodes commerciales et budgétaires différentes de celles dont nous discuterons la valeur pour l'ensemble des services essentiels des P.T.T.

1. A titre d'exemple, voici la statistique du nombre de postes de radiodistribution fonctionnant dans quelques pays au début de 1935, ainsi que la proportion entre ce nombre et le chiffre total des appareils récepteurs.

Hollande	342.000	36 %
Suisse	43.000	11 %
Grande-Bretagne	204.000	3 %
Belgique	10.000	1,5 %

Ce n'est qu'en avril 1935 que le ministère des P.T.T. français institua une commission pour l'étude des questions posées par la radiodistribution, dont les travaux aboutirent au dépôt d'un projet de loi qui n'a jamais été discuté, sur « l'organisation de la télédiffusion » (21 juin 1935, Chambre des députés, 15^e législature, *Doc. parl.*, N° 5471).

CHAPITRE II

LES SERVICES FINANCIERS

Si la « poste aux lettres », complétée par les procédés modernes de transmission des correspondances, reste l'objet essentiel de l'activité des P.T.T., de nombreux services accessoires lui ont été confiés, dont certains, comme les recouvrements, les articles d'argent, les chèques postaux, la Caisse nationale d'épargne, présentent aujourd'hui une importance considérable.

La raison de ce développement réside, nous l'avons vu, dans les facilités que présentait pour un service fortement charpenté, l'exercice de nouvelles fonctions. D'une part il était possible à l'Administration des Postes de se charger de ces attributions sans modifier son organisation, en utilisant les moyens d'action déjà mis en œuvre pour le transport des correspondances. D'autre part, la Poste, grâce à la diffusion de ses organes, était le service administratif le plus proche du public, avec lequel ses 15.000 bureaux et ses 70.000 facteurs sont en contact quotidien jusque sur les points les plus reculés du territoire.

Entre les services de correspondance et les services financiers, la transition est d'ailleurs insensible, ainsi que le montre l'évolution historique. A l'origine, en effet, le trans-

fert des fonds confiés aux courriers royaux était opéré matériellement, et les destinataires recevaient les espèces mêmes remises par leurs correspondants. Le régime monétaire de cette époque troublée rendait, au surplus, nécessaire l'individualisation des envois. Jusqu'au début du XVII^e siècle, les fonds étaient insérés dans les lettres et paquets ordinaires, et transportés dans les mêmes conditions que les correspondances non chargées. En 1627, Pierre d'Alméras, général des Postes, interdit de mettre dans les correspondances de l'or, de l'argent ou des pierreries, et autorisa le dépôt des espèces entre les mains des courriers officiels ; mais le transport matériel des fonds restait la règle.

C'est en 1817 qu'on eut l'idée de généraliser un système, qui avait été mis à l'essai au cours des guerres de la Révolution et de l'Empire pour faire parvenir des subsides aux militaires en campagne : en échange des fonds remis par l'expéditeur, la Poste lui délivrait une « reconnaissance », qu'il faisait parvenir au destinataire, et celui-ci présentait le titre au bureau indiqué, qui lui en versait le montant. En créant ce nouveau service, on l'appela « service des articles d'argent », pour le distinguer des « valeurs cotées » (actuellement valeurs déclarées), qui comportent le transport matériel des fonds. Telle est l'origine des mandats.

Par la suite, c'est le procédé du mandat qui, par des perfectionnements successifs, fut utilisé à de nouvelles fins ; recouvrement des valeurs (1879), abonnements aux journaux (1879), envois contre remboursement (1892). C'est encore du mandat que naquit en 1918, le chèque postal, destiné à faciliter les opérations des personnes qui recouraient souvent au service des articles d'argent, par le procédé du compte courant.

Le système apparut si commode que l'Etat, qui est à la fois le plus fort créancier et le plus fort débiteur du pays, décida de l'employer pour ses encaissements et ses paiements.

Ainsi s'institua une collaboration entre les agents des Postes et les comptables publics. L'intervention de la Poste dans la procédure budgétaire rendait de tels services que l'on eut parfois recours à elle comme agent direct de paiement et de perception.

Les services accessoires de la Poste se compénètrent dans l'espace, comme ils s'enchaînent dans l'histoire. Ce n'est que pour la clarté de l'exposé qu'on les distinguera en trois catégories : les transferts de fonds à titre individuel, sans inscription à un compte courant ; les opérations bancaires, comportant ouverture et utilisation de comptes courants ; enfin les opérations budgétaires, fondées sur l'emploi des comptes courants, obligatoirement ouverts aux comptables publics.

Section I

Transport des articles d'argent

Dans le service des articles d'argent, tantôt la Poste joue le rôle d'un simple intermédiaire entre l'expéditeur et le destinataire : c'est le cas des mandats ; tantôt elle prête au créancier un concours plus effectif, et se charge de certaines démarches ou formalités pour son compte : c'est le cas des valeurs à recouvrer et des envois contre remboursement.

§ 1. *Les mandats*

Depuis sa création, le service des mandats s'est perfectionné. Son évolution s'est traduite par la multiplication des types de formules mis à la disposition du public, et la discrimination des tarifs y afférents. On y distingue une double tendance : d'une part développer le trafic général en

satisfaisant les besoins variés de la clientèle¹ ; d'autre part faciliter, dans des cas particuliers, le règlement de certaines prestations privilégiées. Ainsi se manifeste, une fois de plus, le double aspect de la Poste, à la fois service industriel préoccupé de la satisfaction des usagers et du rendement de l'exploitation, et service public qui fait prédominer sur les considérations commerciales des aspirations sociales ou politiques.

1° *Les mandats à tarif normal.*

Le mandat originel de 1817, ou mandat-poste ordinaire, est une formule remplie, d'après les indications de l'expéditeur et après remise par lui des fonds, par un agent des Postes. Au lieu de transmettre les espèces de bureau à bureau, on se contente d'envoyer au lieu de paiement, d'une part, l'avis officiel d'émission, transmis au bureau payeur par les soins du service, d'autre part le récépissé des fonds, transmis au destinataire par les soins de l'expéditeur, et qui lui permettra de se faire payer au guichet sur justification d'identité. Toutefois, par raison de simplicité, il n'est pas

1. Cependant le trafic des mandats accuse, depuis la guerre, une régression très nette.

	1913	1934
Nombre de mandats émis (en milliers)	67.646	39.491
Montant (en millions)	3.291	10.441

Mais ce fléchissement est dû à la création du service des chèques postaux. Si l'on ajoute aux mandats proprement dits les mandats du service des chèques, mais non les virements, on obtient les chiffres suivants :

	Nombre (milliers)		Montant (millions)	
	1913	1934	1913	1934
Service intérieur :				
Mandats émis	67.214	111.013	3.225	122.815
Mandats payés ...	67.696	112.078	3.532	124.755
Service international				
Mandats émis	2.285	1.603	128	433
Mandats payés ...	2.328	1.701	169	988

établi d'avis d'émission pour les mandats inférieurs à 2.000 francs¹, et ces mandats sont payables à vue dans tout établissement de poste. De plus, lorsque la somme est inférieure à 20 francs, le mandat est considéré comme au porteur, et il n'est pas exigé de pièce d'identité : ce procédé remplace le « bon de poste », formule au porteur spéciale pour les faibles envois, qui a été utilisée de 1882 à 1926.

Malgré ces facilités, la procédure du mandat-poste présente un inconvénient, surtout pour les populations rurales. « Il est hors de doute, dit une circulaire de la fin du XIX^e siècle, que les articles d'argent prendraient dans les villages une plus grande extension si les destinataires des mandats, qui hésitent à recourir à l'intermédiaire du facteur rural, à cause des formalités d'une procuration légalisée par le maire, n'avaient à subir des déplacements dispendieux ». Le remède fut trouvé dans l'institution du mandat-carte payable à domicile, que le Congrès de Paris de l'Union postale universelle avait, dès 1878, recommandé pour le régime international. On reconnut, peu après, l'intérêt qu'il y avait à permettre la correspondance sur la formule même, et l'on dota le mandat-carte d'un coupon de correspondance. Enfin, en 1911 fut créé le mandat-lettre dont le coupon comporte deux parties se rabattant l'une sur l'autre permettant de clore la correspondance. Les mandats payables à domicile sont transmis directement par les soins du service. La Poste perçoit, outre le droit de commission gradué des mandats ordinaires, une taxe d'expédition et de factage fixe.

Le mandat payable à domicile présente, sur le mandat ordinaire, de tels avantages qu'il fut, à plusieurs reprises, et notamment en 1914, question d'unifier les deux régimes. Cependant le mandat-poste continue à jouir de la faveur du

1. En effet, le découpage des chiffres latéraux permet, pour ces mandats un contrôle automatique, et rend très difficile le travail des faussaires.

public¹ pour plusieurs raisons : les expéditeurs préfèrent souvent l'insérer dans une lettre ordinaire, plus personnelle et surtout beaucoup plus discrète ; certains destinataires commerçants, comme les grands magasins, recommandent à leur clientèle l'usage du mandat-poste, qui facilite leurs opérations comptables : au lieu de recevoir des facteurs des paiements partiels, ils centralisent les titres pour les présenter en bloc au paiement ou les faire virer à leur compte de chèques-postaux. Enfin la généralisation du mandat-carte compliquerait la tâche des facteurs et accroîtrait le coût du service² : il semble donc qu'il y ait tout intérêt à conserver les deux modalités.

Un autre progrès a consisté dans l'institution des mandats télégraphiques, transmis par le service selon la procédure accélérée des télégrammes, et payables soit au guichet, soit, moyennant paiement d'une taxe supplémentaire, à domicile. Ils permettent de satisfaire les besoins urgents d'argent.

Malgré ces perfectionnements, on peut estimer que le service reste trop formaliste et pourrait s'inspirer plus largement des dispositions qui régissent le commerce privé de l'argent. Ainsi la limitation à 20 francs du montant des mandats au porteur est trop timide ; de même la transmission des mandats par voie d'endossement permettrait en particulier aux usagers de les faire encaisser par une banque, et allégerait la tâche des guichets en remplaçant des paiements individuels par des paiements en nombre.

1. Trafic de 1934.

	Nombre (milliers)	Montant (millions)
Mandats-poste	22.318	5.914
Mandats-carte et mandats-lettre ..	17.173	4.527

2. Déjà, à Paris et dans quelques grandes villes, il a été nécessaire de créer des brigades spéciales, dites « brigades financières », exclusivement chargées du paiement des mandats à domicile et du recouvrement des valeurs.

2^o *Les mandats à tarif de faveur.*

Indépendamment de la franchise accordée aux mandats de 50 francs au plus émanant ou à destination des militaires et marins en campagne, des tarifs de faveur sont accordés lorsque le mandat sert à divers usages privilégiés : paiement des impôts, des retraites, abonnement aux journaux. Il y a alors exemption de la taxe d'expédition et de factage, et réduction du droit de commission.

Les mandats-contributions peuvent être utilisés par les redevables pour se libérer de leurs contributions directes, des taxes assimilées y compris les taxes communales, du chiffre d'affaires et de certains impôts indirects comme les droits de licence : ils sont imputés au compte-courant du comptable public destinataire.

Quant aux mandats-retraite, ils sont mis à la disposition des sociétés ou unions de sociétés autorisées à assurer le service des arrérages des retraites ouvrières et paysannes, ou des pensions mixtes participant à la fois aux régimes des retraites ouvrières et des assurances sociales, à condition que le montant n'en dépasse pas 300 francs. Ils sont payés au guichet, sur présentation de l'extrait d'inscription de la pension, que le préposé doit comparer avec le mandat et frapper d'une estampille.

Enfin, la Poste prête son concours pour la souscription des abonnements aux journaux et publications périodiques. Elle renseigne le public sur les conditions des abonnements, et transmet aux éditeurs le montant des abonnements souscrits, en général par mandat de versement au compte-courant postal des intéressés. Le service prélève sa rémunération, qui consiste dans une légère taxe fixe, sur le montant de l'abonnement, le mandat étant diminué à due concurrence. Cependant, pour les journaux officiels, les frais de transmission des fonds restent, dans tous les cas, à la charge des abonnés.

Dans le service international, l'intervention de la Poste est encore plus active : pour tous les pays adhérents à l'arrangement de Vienne (1891), elle se substitue aux éditeurs

dans leurs rapports avec les abonnés : elle se charge de la mise sous bande, du tri et de la distribution, aux abonnés dont elle tient la liste, des journaux, qui lui sont remis en bloc par les offices étrangers, en nombre égal à celui des abonnements.

§ 2. *Recouvrements et envois contre remboursement*

Déjà, dans les services des retraites ouvrières et des abonnements aux journaux, nous avons vu la Poste dépasser le rôle purement passif d'intermédiaire pour la transmission des fonds, et assumer pour le compte de certaines entreprises privées (Caisses d'assurance, éditeurs de périodiques), un rôle actif de contrôle ou d'information. Son rôle est plus étendu encore dans les services des valeurs à recouvrer et des envois contre remboursement, où l'envoi des fonds par mandat n'est plus que l'accessoire d'une opération commerciale.

1° *Recouvrements.*

Grâce à son organisation, la Poste est à même d'assurer l'encaissement des créances commerciales dans les conditions les plus avantageuses de prix et de sécurité, particulièrement dans les communes rurales, dépourvues de banques ou d'offices de recouvrement. Par là, sans concurrencer gravement les établissements privés, elle apporte un concours efficace au règlement des transactions, et facilite ainsi la vie économique. D'ailleurs, avant même la création législative des recouvrements postaux (1879), les facteurs effectuaient déjà, à titre privé, l'encaissement des quittances et des effets de commerce pour des sommes évaluées à près de 50 millions par an, ce qui prouve l'utilité de l'institution. Le succès du service la confirme d'ailleurs¹.

1. Statistique des valeurs à recouvrer.

	Nombre (milliers)		Montant (millions)	
	1913	1934	1913	1934
Service intérieur	27.240	29.293	708	5.648
Service international . . .	134	18	6	6

Le recouvrement s'étend à toutes les valeurs, commerciales ou non : quittances, factures, billets, chèques, traites etc., à l'exclusion des titres de créance sur l'Etat et les administrations publiques, des billets de loterie, des coupons de dividendes ou d'intérêts. La Poste joue, en principe, le rôle d'intermédiaire absolument neutre entre le créancier et le débiteur : elle présente à celui-ci les valeurs confiées par celui-là, en encaisse le montant, ou, faute de paiement, renvoie les titres au créancier sans engager elle-même de poursuites. Elle peut, cependant, à la demande de l'expéditeur, remettre les effets à protester à une personne désignée par lui, ou à un officier ministériel de la localité. Mais elle n'est pas habilitée, comme l'Administration belge, par exemple, à présenter les effets à l'acceptation du débiteur, ni à faire dresser ou à dresser elle-même des protêts.

Dans la forme, le service est une combinaison des procédés du chargement et du mandat. Les valeurs sont insérées dans une lettre recommandée transmise au bureau du domicile du débiteur ; elles sont mises en recouvrement à ce domicile par les facteurs : le paiement peut être effectué soit en numéraire, soit par chèque postal, soit par chèque de banque sous certaines conditions. Le montant des recouvrements est converti en un mandat adressé à l'expéditeur, sous déduction des droits dus par lui. Les valeurs impayées lui sont retournées sous recommandation d'office, sauf s'il a demandé que l'on fasse procéder au protêt¹. Le règlement de compte final est alors transmis, avec l'état des frais du notaire, par lettre recommandée.

2° *Envois contre remboursement.*

Le service des envois contre remboursement se rapproche beaucoup de celui des recouvrements. Il consiste à trans-

1. Notons que l'Administration est appelée à donner ou à refuser son agrément aux huissiers et notaires qui le demandent pour pouvoir protester les effets : discrimination peu conforme à la notion de service public et aux habitudes de la Poste.

porter des objets dont la livraison est subordonnée au paiement d'une certaine somme par le destinataire. Cette faculté est très appréciée des usagers, en particulier des commerçants, en raison de la sécurité qu'elle offre pour l'envoi des marchandises qui n'ont pas été payées à l'avance¹.

A la réception au guichet et à la transmission, le service fonctionne comme celui des chargements. Tous les objets envoyés contre remboursement doivent être recommandés ; ils peuvent, en outre, faire l'objet d'une déclaration supplémentaire de valeur pour une somme supérieure à celle du remboursement stipulé (c'est le cas, par exemple, d'une montre expédiée par un horloger après réparation). Le mode d'envoi détermine, en même temps que les conditions de l'acheminement, l'étendue de la responsabilité de l'Administration.

Pour l'encaissement des fonds et le règlement de compte, l'envoi contre remboursement est assimilé à un recouvrement. Les fonds sont transmis à l'expéditeur par mandat. Ici encore, le tarif favorise les usagers qui possèdent un compte courant postal, et y font virer leurs encaissements. Une modalité particulière est d'ailleurs mise à la disposition exclusive des usagers des chèques postaux : c'est la « carte-remboursement ». Ainsi la Poste manifeste son souci de limiter les transferts de fonds non seulement entre bureaux mais entre ses clients et elle-même, par le développement de son rôle bancaire.

1. Statistique des envois contre remboursement.

	Nombre (milliers)		Montant (millions)	
	1913	1934	1913	1934
Service intérieur	1.369	6.438	17	549
Service international . . .	100	37	2	4

Section II

Rôle bancaire de la Poste

La transformation de la Poste en un établissement de crédit à succursales multiples s'est opérée progressivement. La faculté d'obtenir, dans les bureaux des P.T.T., l'ouverture d'un compte courant, a d'abord été réservée aux clients de certains organismes de prévoyance et d'assurance ; elle a été ensuite étendue à toutes les personnes, physiques ou morales, par l'institution des chèques postaux.

§ 1. *Participation aux opérations des organismes d'épargne et d'assurance*

1° *Organismes de prévoyance. La Caisse nationale d'épargne postale.*

L'Etat français s'est toujours préoccupé de faciliter la prévoyance des citoyens. Le meilleur moyen d'y parvenir est de mettre à la disposition du public des placements faciles, sûrs et relativement rémunérateurs de leurs disponibilités, si faibles soient-elles. Aussi l'Etat a-t-il favorisé, dès leur création, qui remonte à la Restauration, les Caisses d'épargne privées, créées à cet effet : il a accordé à leurs dépôts sa garantie en leur imposant, en contrepartie, le contrôle de ses agents et la gestion de leurs fonds par la Caisse des Dépôts et Consignations. Il y trouve, au demeurant, des avantages directs pour son crédit, soutenu par les achats de rentes de la Caisse, et pour sa Trésorerie, alimentée par les sommes en attente de placement.

Malgré l'essor des Caisses privées, l'épargne ne pouvait se développer que dans les centres les plus importants¹. C'est pour en étendre les bienfaits aux habitants des petites villes et des campagnes que fut créée, en 1881, la Caisse

1. A la fin de 1935 on ne comptait encore que 560 caisses, avec 2.190 succursales, soit en tout 2.750 établissements.

nationale d'épargne, rattachée au service des Postes, utilisant tous ses bureaux et agents. Des extensions postérieures du service ont créé des succursales régimentaires au profit des corps de troupe stationnés aux colonies, et des succursales navales à bord des bâtiments de l'Etat et dans les divisions des équipages de la flotte. Enfin, l'Office français a conclu des accords avec la Caisse générale d'épargne et de retraite de Belgique, et avec la Caisse d'épargne postale d'Italie.

Le fonctionnement de la Caisse postale ne diffère pas sensiblement de celui des Caisses privées : ni quant au montant minimum (1 fr.)¹ ou maximum (20.000 fr. pour les individus, 100.000 pour certaines sociétés) des versements ; ni quant aux conditions d'ouverture des livrets (prohibition de la pluralité de livrets au nom d'une même personne), ou à celles des versements et remboursements (autorisation des incapables) ; ni quant à la prescription (trentenaire) ; ni quant à la clause de sauvegarde (limitation par décret des remboursements dans l'intérêt de l'ordre public) ; ni enfin quant à la gestion des fonds des déposants (par la Caisse des Dépôts) ou de la fortune propre de la Caisse, ou à la garantie de l'Etat.

Cependant, afin de ne pas concurrencer les Caisses privées, il a été décidé que l'intérêt versé aux déposants par la Caisse nationale d'épargne serait inférieur de 1 % au taux servi par la Caisse des Dépôts aux caisses privées, qui y prélèvent 1/2 à 3/4 % pour leurs dépenses de loyer et d'administration avant de rémunérer leurs clients.

Par ailleurs, une autre disposition plaçait autrefois la Caisse nationale en état d'infériorité vis-à-vis des Caisses privées : c'était l'impossibilité d'accorder à sa clientèle le bénéfice des remboursements à vue, sauf à Paris. En effet, les guichets de la Poste ne servent que d'intermédiaire entre les épargnants et les services centralisés de la Caisse natio-

1. Cependant la Poste met à la disposition des épargnants des bulletins d'épargne permettant de constituer progressivement, en collant des timbres-poste de 5 et 10 centimes, le minimum de 1 franc. Ce procédé est de moins en moins utilisé.

nale d'épargne, organisés dans le cadre régional, qui seuls tiennent les comptes d'épargne : il faut donc, avant d'obtenir un remboursement, faire vérifier par la direction régionale s'il y a provision. L'institution, en 1923, du « compte d'épargne local » tenu au bureau désigné par le déposant et permettant des remboursements à vue, a remédié à cette infériorité.

Modeste en apparence, cette réforme a néanmoins transformé les conditions du service de la Caisse nationale d'épargne, ainsi que la nature de sa clientèle. Elle se conjugue, en ce sens, avec l'élévation du montant maximum des dépôts. La Caisse d'épargne postale ne se borne plus à recueillir les capitaux en formation au fur et à mesure qu'ils sont économisés, elle est devenue une banque de dépôts, et certains titulaires, en particulier des petits commerçants, s'en servent pour opérer des mouvements de fonds à intervalles rapprochés : ils bénéficient d'un intérêt¹ supérieur à celui qu'offrent les grandes banques de dépôts, et peuvent, en faisant ouvrir un livret à chacun des membres de leur famille, disposer d'un fonds de roulement assez élevé. La Poste joue ainsi le rôle de banque désintéressée des classes populaires.

La conséquence de ces mesures a été un développement rapide des opérations de la Caisse nationale d'épargne²,

1. Aujourd'hui 2,75 %.

2. Statistique des opérations de la Caisse nationale d'épargne.

1° Opérations d'épargne depuis 1913.

Années	Nombre de livrets (milliers)	Nombre d'opérations (millions)		Montant des opérations (millions)	Montant total des dépôts (millions)
		Versements	Retraits		
1913	6.406	5.028	2.819	1 291	1.818
1923	7.287	3.926	1.809	2.283	—
1928	8.131	5.801	2.495	8 457	9.084
1932	9.669	6 895	4.194	12 391	23.617
1935	10.118	6.025	4.294	15.889	25.456

2° Opérations d'avances sur pensions en 1935.

	Nombre d'opérations (milliers)	Montant (millions)
1935.....	691	189

ainsi qu'une augmentation de ses bénéfices. Il faut signaler, à ce sujet, que la Caisse nationale d'épargne, bien qu'elle n'ait aucune autonomie administrative (elle constitue simplement une direction à l'Administration centrale des P.T.T.) possède un budget annexe. Elle rémunère le travail des agents des Postes en versant au budget annexe des P.T.T. une rémunération calculée selon un tarif forfaitaire¹. Ses excédents, qui proviennent de la différence entre le produit des fonds placés à la Caisse des Dépôts et les intérêts servis aux épargnants, servaient à l'origine à accroître sa dotation personnelle ; depuis qu'ils atteignent des montants assez élevés, ils sont versés au budget général², qui en retire chaque année 300 à 400 millions.

2° Organismes d'assurance. Caisses de retraite et Assurances Sociales.

La Caisse nationale des retraites pour la vieillesse a pour objet la constitution, au profit de ses adhérents, d'une rente viagère pour leurs vieux jours. Elle leur offre des combinaisons multiples, correspondant à la diversité des situations : les versements peuvent être uniques, périodiques ou quelconques ; les rentes peuvent être immédiates ou différées, réversibles ou non, ou uniquement de survie ; le capital peut être aliéné ou réservé. Les fonds de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse sont gérés par la Caisse des Dépôts et Consignations.

En vue de faciliter les opérations de la Caisse, la Poste sert d'intermédiaire entre les déposants et elle. Les bureaux sont approvisionnés de notices générales, et de formules

1. Cette rémunération comprend deux éléments :

— une somme fixe par opération : 1,75 franc pour les opérations sur livret d'épargne, 1 franc pour les opérations d'avances sur pensions (Voir *infra*, section III, § 2, n° 1) ;

— une participation de 2 % à l'indemnité de gérance et de responsabilité allouée aux receveurs et à l'indemnité allouée aux agents pour manipulation de fonds.

2. Loi de Finances du 24 décembre 1934, article 22.

spéciales pour la souscription des différents types d'assurance. Ils reçoivent les déclarations et les versements des intéressés, transmettent à la Caisse des Dépôts les premières et lui notifient les seconds, qui donnent lieu à des virements. Enfin ils paient les arrérages des pensions de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, lorsqu'ils ont reçu de la Caisse des Dépôts notification du choix fait par l'assuré de tel ou tel bureau postal comme lieu de paiement.

La Poste participe également, comme correspondant de la Caisse des Dépôts et Consignations, au service des deux filiales de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, la Caisse nationale d'assurance en cas de décès et la Caisse d'assurance en cas d'accidents. Elle tient à la disposition du public des notices et des formules, elle encaisse les primes mais elle ne se charge pas du paiement des capitaux et indemnités, qui nécessiterait des approvisionnements de fonds considérables, et qui est subordonné à des formalités administratives (enquêtes, etc.), qu'elle n'a pas qualité pour remplir.

C'est encore pour le compte de la Caisse des Dépôts que la Poste peut payer les pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat¹.

Enfin, depuis 1928, la Poste prête son concours au service des Assurances Sociales. Jusqu'en 1936, elle participait à la vente des timbres spéciaux. Depuis cette date, les vignettes ne sont plus utilisées que pour les dockers des ports, mais

1. Statistique des opérations effectuées pour le compte de la Caisse des Dépôts en 1934.

	Nombre	Montant (millions)
Réception des versements aux Cais- ses nationales de retraite et d'assu- rance	256.953	111
Paiement des rentes de la C.N.R.V...	819.834	213
Paiement des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat	42.110	40

les bureaux postaux ont qualité, et ont seuls qualité, pour recevoir les versements de certains assujettis. Ces versements ont lieu soit en timbres-poste (obligatoirement pour les travailleurs aux pièces, à façon, à domicile, et pour ceux rémunérés par plusieurs employeurs ; facultativement pour certains assurés spéciaux, et pour les assurés agricoles), soit en numéraire (versements des employeurs occupant 10 assurés au plus). Le travail des guichets et la comptabilité sont plus compliqués que sous l'ancien régime. Pour les alléger, il a été décidé que les employeurs du commerce et de l'industrie occupant plus de 10 assurés devraient obligatoirement se faire ouvrir un compte de chèques postaux et se libérer de leurs cotisations par un virement de leur compte courant à celui du service régional de la Caisse des Dépôts ; ce mode libératoire est aussi ouvert, à titre facultatif, aux petits patrons et aux employeurs agricoles. Dans ce cas, les feuillets trimestriels et les bordereaux descriptifs sont envoyés directement par les assujettis au service régional des Assurances Sociales, ce qui dispense les agents des P.T.T. d'un travail de contrôle délicat et d'autant plus lourd qu'il ne se répartit pas uniformément dans l'année, mais surcharge certaines périodes. Pour répandre l'usage du chèque postal pour ces règlements, on a accordé la gratuité aux ordres de virement.

§ 2. *Les chèques postaux*

Lorsqu'elle participe aux opérations matérielles des organismes d'assurance et de prévoyance, la Poste joue, en fait, le rôle d'une banque vis-à-vis de ces institutions, mais non vis-à-vis du public, dont les démarches conservent leur nature propre. Ce n'est que par une déviation de leur rôle, sinon par des abus qu'il y aurait lieu d'empêcher dans toute la mesure possible, que les comptes d'épargne sont parfois utilisés pour des opérations courantes des titulaires, qui n'ont rien à voir avec l'épargne.

Au contraire, le service des chèques postaux a pour but essentiel de faciliter, par l'utilisation de procédés bancaires, le règlement des transactions et affaires, commerciales ou autres, de ses clients. En ce sens, il complète le service des articles d'argent, dont l'extension même exigeait sa création¹. Il s'intègre dans l'évolution générale du mouvement des fonds, publics ou privés, qui tend à réduire, le plus possible, le volume des fonds en mouvement.

En effet les mandats, s'ils évitent le transfert des fonds entre les bureaux, nécessitent encore une double manipulation d'espèces : lors du versement au guichet, et lors du paiement au bénéficiaire. Avec les chèques, l'une de ces manipulations au moins est évitée, soit qu'une somme soit versée au crédit du titulaire, soit qu'elle soit prélevée sur son compte. En outre, lorsque les deux correspondants possèdent un compte, le règlement des dettes s'effectue sans aucun déplacement de fonds, au moyen d'un simple virement en écritures du débit de l'un au crédit de l'autre. Par suite, les facilités offertes aux usagers des chèques postaux augmentent en raison directe du nombre de comptes ouverts². L'institution, par un arrangement annexé à la Convention postale de Madrid (1920) de l'Union postale universelle, des virements internationaux, étend encore l'intérêt des comptes de chèques : il est possible de transmettre, par de simples jeux d'écritures, des fonds entre la

1. D'ailleurs, les chèques postaux dépendent, à l'Administration centrale des P.T.T., de la même direction que les articles d'argent. L'interdépendance des deux institutions ressort également des statistiques du trafic déjà citées (*supra* page 74, note 1).

2. Statistique du trafic des chèques postaux.

Années	Nombre de comptes (milliers)	Nombre d'opérations (millions)	Montant des opérations (milliards)
1919	41	4	16
1925	258	60	180
1928	414	86	359
1934	661	115	447

France et la plupart des pays de l'Europe continentale et même le Japon, et réciproquement.

L'imputation des créances et des dettes des usagers sur leur compte postal a lieu : tantôt automatiquement, si le procédé employé pour le règlement en comporte l'utilisation (mandats spéciaux de versement, chèques nominatifs émis par le titulaire à son profit, chèques d'assignation ou au porteur émis au profit d'un tiers désigné ou non, chèques de virement émis au profit d'un autre titulaire) ; tantôt sur demande des usagers lorsqu'un autre mode de paiement est utilisé. Il est ainsi loisible à tout titulaire de demander l'imputation d'office à son compte postal des mandats de toute nature qui lui sont adressés, du montant des valeurs recouvrées et des envois contre remboursement encaissés pour son compte, des mandats de dépenses publiques ordonnancés à son profit, ou de domicilier à son bureau de chèques les effets de commerce qu'il reçoit. En sens inverse, il peut disposer de son compte pour payer ses redevances postales, télégraphiques ou téléphoniques, pour souscrire des bons de la Défense nationale ou effectuer des versements à la Caisse nationale d'épargne. Il peut obtenir, pour ses déplacements, des mandats-lettres de crédit payables à vue dans n'importe quel bureau de poste, et, pour certaines relations internationales, des bons postaux de voyage qui remplissent la même fonction. Les journaux et agences d'information peuvent encore se faire ouvrir un « compte unique de presse » où sont prélevées automatiquement les taxes des télégrammes de presse qui leur sont adressés par leurs correspondants.

Normalement, le service des chèques postaux est centralisé à l'échelon régional, et les chèques, avant de pouvoir être payés, doivent être vérifiés par le bureau régional qui s'assure de l'existence d'une provision. Cependant, les titulaires peuvent aussi se faire ouvrir, dans le bureau de leur résidence, un « compte particulier local » tenu par le receveur, et permettant des remboursements à vue, dont le montant est constitué, et automatiquement reconstitué au

fur et à mesure des retraits, par prélèvement sur leur avoir disponible au bureau régional. Grâce à cette faculté, la Poste n'est pas seulement un intermédiaire pour les envois de fonds, elle assure aussi le service de garde et de comptabilité des particuliers et sociétés titulaires de comptes postaux. Les entreprises peuvent ainsi réaliser des économies sur leurs frais généraux de personnel et d'assurance.

Ces avantages sont surtout sensibles dans les localités dépourvues d'établissements bancaires, mais ils existent aussi dans les centres plus importants, en raison de la possibilité, offerte aux usagers, de faire assurer leurs paiements et leurs recouvrements sur tous les points du territoire. Cependant le service des chèques postaux ne concurrence pas, aussi gravement qu'on pourrait le craindre, les banques privées. En effet le chèque postal ne présente pas tous les caractères du chèque de banque : ce n'est pas un effet de commerce, il n'est ni négociable ni transmissible par voie d'endossement, et ne peut donner lieu à protêt en cas de non-paiement ; sa durée de validité est limitée à 30 jours. D'autre part, les dépôts bancaires permettent des opérations plus variées, telles que l'escompte des effets de commerce, l'exécution des ordres de bourse, la garde des titres, etc. ; en outre, ils sont productifs d'intérêts. Cette superposition des deux institutions se manifeste bien par la possibilité, qui est donnée aux usagers, de faire virer, même d'office, à un établissement privé de crédit, le montant de leur compte postal lorsqu'il dépasse certaines limites.

Ainsi se manifeste la volonté de l'Administration de rester neutre entre les créanciers et les débiteurs, de n'être pas mêlée à leurs différends. Le chèque postal est exclu par sa nature des opérations à terme, et ne peut guère servir qu'aux règlements dont le dénouement est assuré. Malgré cela, l'Administration est obligée de prendre, lors de l'ouverture des comptes, certaines précautions qui dérogent au droit commun des services publics, en particulier postaux. La demande des particuliers doit être agréée par elle, et le

receveur ou facteur-receveur chargé de l'instruire doit procéder à une véritable enquête sur l'honorabilité et la solvabilité de l'impétrant.

L'Etat trouve, dans le service des chèques postaux, des avantages considérables : sa trésorerie dispose des fonds versés en compte courant, qui peuvent être évalués, à l'heure actuelle, à environ deux milliards et demi. Il est dispensé d'avoir recours, à concurrence de cette somme, à l'émission de bons et obligations du Trésor, et réalise ainsi une économie annuelle de près de 50 millions d'intérêts.

Si l'on tient compte de ce profit indirect, le service se présente financièrement en équilibre, alors que ses comptes propres accusent chaque année un déficit d'environ 40 millions. En effet, les taxes perçues à l'occasion des versements, virements et prélèvements sont très inférieurs au prix de revient de ces opérations pour la Poste¹. En outre, l'usage du chèque a eu pour résultat de diminuer le trafic des lettres chargées et des mandats-poste auparavant utilisés pour les paiements. Mais l'économie réalisée par le Trésor public est supérieure au manque à gagner de l'Administration des P.T.T. Il semblerait, dès lors, logique que le budget général prit à sa charge le déficit apparent du service des chèques postaux. Mais cette solution n'a pas été admise, et le budget annexe voit, en droit et en fait, son autonomie limitée par l'obligation d'assurer un service public non rémunérateur.

La même contradiction se retrouve dans l'étude des services que rend à l'Etat la Poste en intervenant dans la procédure budgétaire.

1. D'après les évaluations faites par l'Administration des P.T.T. en 1929, le prix de revient d'une opération du service des chèques se situe, suivant les cas, entre 0,98 et 1,97 franc. Or la taxe fixe des versements est de 75 centimes, et celle des virements de 25 centimes.

Section III

Rôle budgétaire de la Poste

Nous avons déjà vu la Poste apporter, à l'occasion de ses fonctions bancaires, une aide indirecte aux finances de l'Etat. Par les achats de rentes, sur demande ou d'office, de la Caisse nationale d'épargne, elle soutient le crédit public ; par le dépôt au Trésor des soldes des comptes courants postaux, elle alimente la trésorerie nationale.

Les P.T.T. prêtent aussi un concours plus direct au budget général. Les facilités incomparables qu'offre leur organisation pour mettre en contact la puissance publique avec les citoyens ont été mises à profit, tant pour la perception des recettes de l'Etat que pour le règlement de ses dépenses. Les statistiques de l'Administration désignent sous le nom d'« opérations du Trésor » celles qui sont ainsi effectuées pour le compte du ministère des Finances¹.

1. Statistique des « opérations du Trésor » en 1934.

	Nombre (milliers)	Montant (millions)
1° Opérations ayant un caractère permanent		
Bons de la Défense émis et remboursés	4.736	5.702
Païement des coupons de rente	5.982	928
Païement des pensions civiles et militaires, des traitements de la médaille militaire et de la Lé- gion d'honneur	7.243	3.856
Païement de la retraite du combattant	2.554	742
Païement des mandats de dépenses publiques étrangères au service	1.394	—
Opérations concernant l'Enregistrement	59	52
Total	21.968	10.728
2° Opérations accidentelles		
Bons du Trésor 4 1/2 %	185	328
Bons du Trésor 5 %	287	527
Obligations du Trésor	24	36
Conversion en rentes 4 1/2 % 1932	3	15
Loterie nationale :		
Emission	2.152	215
Remboursement	656	166
Total	3.307	1.287
Total général	25.275	12.015

§ 1. *Perception des recettes*

1° *Recettes fiscales.*

Nous n'indiquerons que pour mémoire la faculté, dont jouissent les contribuables, d'utiliser pour se libérer de leurs impôts les procédés de transfert des fonds par la Poste, soit avec application d'un tarif de faveur (mandat-contributions), soit selon les règles du droit commun (chèques postaux). Le montant de ces titres est, dans tous les cas, imputé d'office au compte courant postal qui est obligatoirement ouvert à tout comptable public de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics. Plus intéressants sont les cas où les agents des Postes se chargent eux-mêmes des opérations matérielles d'assiette, de recouvrement, de comptabilité et de contrôle des impôts. Cette participation de la Poste aux services fiscaux peut paraître normale dans le cas de la taxe sur les appareils récepteurs de radiodiffusion qui, si elle présente en fait tous les caractères d'un impôt indirect, reste en droit une redevance postale, et profite au budget annexe; elle est, en revanche, exceptionnelle en ce qui concerne l'Enregistrement.

Pour l'application de la « redevance pour droit d'usage sur les installations réceptrices de radiodiffusion », les détenteurs de postes doivent faire une déclaration, soit au guichet de la Poste, soit par lettre adressée au receveur, soit au facteur en cours de tournée. Le recouvrement, sur déclaration ou d'office, est poursuivi par le receveur du bureau du domicile de l'usager. Le contrôle incombe aux agents assermentés des P.T.T.; pour le rendre plus efficace, un décret-loi de 1935 a accordé une prime de 2 francs aux facteurs pour chaque déclaration obtenue par leurs soins. Ainsi l'Administration assure-t-elle, d'un bout à l'autre de la procédure, le recouvrement de la taxe. Toutefois, le contrôle préventif, auquel sont astreints les fabricants et revendeurs de matériel radio-électrique, est exercé par les agents des Contributions indirectes, dont ces commerçants

sont les assujettis au titre du chiffre d'affaires, et la Régie des Indirectes reçoit, à titre de frais de contrôle, 1 % du montant des redevances afférentes aux postes déclarés par souscription d'une formule lors de l'achat¹.

La participation des P.T.T. au service de l'Enregistrement ne concerne que certains bureaux : dans les localités où les bureaux de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre ont été supprimés à la suite des décrets d'économie de 1926, ainsi que dans tous les chefs-lieux de canton où il n'existe pas de receveur de cette Administration, le directeur général de l'Enregistrement commissionne, en qualité d'agent auxiliaire de la Régie, le receveur des Postes et des Télégraphes.

Le rôle du receveur est alors celui d'un simple intermédiaire entre le public et le receveur de l'Enregistrement du bureau de rattachement. Il reçoit des particuliers les actes, déclarations et documents quelconques présentés à la formalité du Timbre ou de l'Enregistrement, ainsi que les sommes versées pour ces formalités ; puis il restitue aux déposants les pièces qui ont reçu, ou qui n'ont pu recevoir la formalité demandée, et, le cas échéant, il rembourse les sommes versées en excédent. Mais il n'a pas à s'occuper de la quotité des droits exigibles, et il appartient aux particuliers d'apprécier eux-mêmes l'importance de la somme à consigner. Le receveur des Postes est, en outre, chargé du paiement des taxes accordées aux témoins par le juge de paix ou le juge de simple police, ainsi que de la débite du timbre et des formules de déclaration de succession. Il reçoit de l'Enregistrement, en rémunération de son travail,

1. En revanche, les Contributions indirectes et les Douanes sont seules chargées de l'assiette et du recouvrement de la taxe sur les lampes de réception, qui figure également parmi les ressources du budget annexe.

Quant aux taxes régionales sur les recettes brutes des postes de radiodiffusion privés, elles sont également recouvrées par les Indirectes pour le compte des municipalités de Paris, Lyon, Bordeaux, Toulouse et Nice, et des établissements bénéficiaires du droit des pauvres dans ces communes. Mais le ministre des P.T.T. communique à la régie les résultats du contrôle des émissions publicitaires effectué par ses services.

une remise de 0,20 % sur le montant des recettes brutes, et de 1 % sur le prix de la débite du timbre.

Ainsi les particuliers n'ont-ils à se déplacer que dans les limites du canton pour remplir leur devoir fiscal.

2° Ressources d'emprunt.

Les mêmes préoccupations commandent la participation des bureaux de Poste à l'émission des titres de la dette publique, concurremment avec les établissements de crédit et les comptables directs du Trésor, qui sont les uns et les autres moins nombreux et moins disséminés sur le territoire.

Cette participation revêt un caractère permanent pour les bons de la Défense nationale. Chaque mois, les receveurs et les facteurs-receveurs des Postes et Télégraphes adressent, par l'intermédiaire du receveur principal, une demande au trésorier-payeur général du département, qui leur fait parvenir l'approvisionnement demandé. La souscription a lieu, sans formalités, à tous les guichets postaux ; elle peut aussi être effectuée, pour les titulaires de comptes postaux, par le moyen d'un chèque de virement. Dans les deux cas, une remise est allouée au receveur par le département des Finances.

Pour les opérations de trésorerie à moyen et long terme, que la statistique qualifie d'« accidentelles », la même procédure est utilisée. En ce cas, l'arrêté ministériel qui détermine les modalités de l'émission habilite expressément les comptables de la Poste à y participer ; on a même employé ce procédé pour des opérations relativement compliquées, comme les emprunts de conversion de 1932. Enfin, les guichets postaux sont ouverts au placement des billets de la Loterie nationale.

§ 2. Règlement des dépenses

1° La dette publique.

Les épargnants disposent, en principe, des mêmes facilités pour toucher les produits de leurs titres que pour les

souscrire. Les coupons de rente française, ceux des obligations de la Défense ou du Trésor ou des obligations des P.T.T., sont payables, soit au guichet des bureaux de plein exercice et des établissements de facteur-receveur¹, soit même, lorsque la demande en est faite, à domicile par les facteurs ruraux en cours de tournée. Les bons de la Défense nationale sont remboursables, ou renouvelables, dans les mêmes conditions. Quant au remboursement des obligations amorties, il est en principe prohibé, en vue d'éviter des fraudes ; il est admis, cependant, pour les titres d'emprunt des P.T.T. ; encore ne peut-il être effectué qu'après autorisation de l'agent comptable des P.T.T. à Paris². De même, le paiement des lots de la Loterie nationale est limité aux lots les plus faibles.

Les dépenses de la dette viagère peuvent également être payées, concurremment avec les comptables directs du Trésor, par les fonctionnaires des Postes. Cependant, pour les titulaires de titres de pensions d'ancien modèle, établis sous forme de certificats d'inscription au Grand Livre de la dette publique, les arrérages ne peuvent être payés qu'au bureau le plus voisin de la résidence du pensionné, et à condition que la commune où il est domicilié ne soit pas siège de perception ; en outre, chaque trimestrialité nécessite l'intervention du trésorier-payeur général pour

1. On remarquera que, pour toutes ces opérations, les règlements assument aux recettes postales de plein exercice, gérés par des receveurs comptables, les établissements de facteur-receveur dont les titulaires ne sont pas comptables, tout en étant fonctionnaires (ce qui n'est pas le cas des gérants de recettes auxiliaires ou d'agences postales, ni des « correspondants postaux »).

2. Les opérations effectuées pour le service des emprunts des P.T.T. ne sont pas comprises dans les « opérations du Trésor ». Elles font l'objet d'une statistique à part, dont les chiffres étaient, en 1934, les suivants :

	Nombre de titres (milliers)	Montant des opérations (millions)
Emissions	104	168
Remboursements . .	6,5	8
Coupons payés	8.844	293

visa du titre. Au contraire, pour les titres du nouveau modèle¹, représentés par des livrets munis de coupons trimestriels détachables, le pensionné peut obtenir l'assignation du paiement sur n'importe quelle recette postale, et l'intervention du comptable direct supérieur n'est requise que pour l'assignation initiale, ou lorsque la situation de famille de l'ayant droit, venant à se modifier, influe sur la quotité des arrérages.

Les dispositions du second cas ci-dessus s'appliquent à l'assignation et aux échéances semestrielles des traitements de la Légion d'Honneur et de la Médaille militaire, et de l'allocation dite « retraite du combattant ». Les opérations matérielles des postiers sont d'ailleurs les mêmes que pour le paiement des rentes de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, ou des pensions des ouvriers de l'Etat, que la Poste assume comme correspondant de la Caisse des Dépôts.

Si, pour le paiement des pensions, la Poste agit concurremment avec les comptables directs, elle est admise aussi à effectuer des avances sur pensions, auxquelles les percepteurs ne sont pas habilités. En effet, le législateur, en prohibant pour des raisons de moralité les avances sur pensions publiques, a néanmoins autorisé à en consentir certains organismes, dont l'honnêteté est garantie par leur dépendance vis-à-vis de la puissance publique : Caisses d'épargne privées, Caisse nationale d'épargne, Caisses de crédit municipal (Monts de Piété), sociétés philanthropiques jouissant d'une autorisation spéciale.

Le pensionné peut donc se faire avancer par la Poste, agissant pour le compte de la Caisse nationale d'épargne, et comme correspondant de la Caisse des Dépôts, le montant d'une échéance trimestrielle dans les deux mois qui précè-

1. Limité à l'origine aux pensions militaires et aux pensions allouées aux victimes civiles de la guerre, leur emploi doit être étendu progressivement à toutes les pensions inscrites au Grand livre.

dent celle-ci, moyennant une commission fixe égale à 1 % de la somme avancée, représentant les intérêts et les frais. Le trésorier-payeur général doit donner une autorisation de paiement, et effectuer lui-même le décompte des sommes à payer.

2° Dépenses autres que la dette.

Pour les dépenses de personnel et de matériel, les comptables publics sont souvent obligés d'employer les modes postaux de règlement, en utilisant à cet effet le compte courant postal qu'ils doivent toujours se faire ouvrir. C'est le cas pour les dépenses de transport, fournitures, travaux de l'Etat et des départements lorsqu'elles excèdent 3.000 fr., ainsi que pour les traitements de leurs personnels lorsqu'ils sont supérieurs à 6.000 francs : les mandats de dépenses publiques sont alors obligatoirement payés par virement, soit à un compte courant postal, soit à un compte ouvert au créancier chez un comptable du Trésor ou dans une banque agréée. Les dépenses qui n'entrent pas dans ces catégories (primes, subventions, indemnités, secours), celles inférieures aux minima légaux, enfin celles des communes et établissements publics, ne sont réglées de cette manière que sur la demande du créancier.

Les créanciers non titulaires de comptes courants postaux peuvent aussi, pour n'avoir pas à se déplacer, demander leur paiement par mandat-carte payable à domicile à leurs frais, chaque fois que leur créance est inférieure à 1.500 francs. En outre, des instructions de service récentes ont rendu l'emploi du mandat-carte obligatoire pour le paiement des salaires mensuels des cantonniers, et ont, en contre-partie, abaissé le droit de commission pour les titres de cette nature. Enfin, afin de permettre un apurement rapide des écritures des comptables publics, un décret-loi de 1935 a décidé que toutes les dépenses des collectivités publiques quelconques inférieures à 1.000 francs seraient réglées d'office par mandat-carte postal aux frais des inté-

ressés, lorsque ceux-ci n'en auraient pas réclamé le montant à la caisse des comptables un mois après que celui-ci ait été mis à leur disposition.

Il faut encore signaler des cas où la Poste ne joue pas seulement le rôle d'intermédiaire entre les collectivités publiques et leurs créanciers, mais celui de payeur effectif. C'est évidemment ainsi que les choses se passent pour toutes les dépenses de personnel ou de matériel du service des P.T.T., mais les règlements prévoient aussi l'intervention des bureaux pour des dépenses étrangères au service : lorsqu'il n'existe pas, dans une localité, de comptable public direct, le trésorier-payeur général peut, d'office, assigner le paiement d'un mandat de dépenses publiques sur la caisse d'un comptable des P.T.T.¹.

Conclusion de la première partie

Dissemblables par leur nature, les services de correspondance et les services financiers, gérés les uns et les autres par l'Administration des P.T.T., le sont encore plus par leur histoire. L'évolution des uns répond à des considérations techniques, celle des autres à des préoccupations politiques. La première retrace un développement qualitatif, la seconde une extension quantitative.

Sans doute ces fonctions différentes conservent-elles une certaine unité du fait de la notion de transmission qui leur est commune, et des procédés élémentaires qu'elles utilisent. C'est précisément parce que les transports sont devenus de plus en plus faciles qu'ils ont été utilisés à des fins nouvelles. En sens inverse, la primauté des monnaies fiduciaires et des richesses incorporelles a encouragé l'essor

1. C'est ce que les comptes désignent sous le nom de « mandat de dépenses publiques étrangères au service ». A remarquer que le paiement a lieu en numéraire, le mot « mandat » se rapportant non au mode de règlement, mais à l'ordonnancement de la dépense par l'autorité administrative.

des moyens de transmission immatériels. Aussi l'unité du service se justifie-t-elle par le souci d'assurer l'efficacité des relations, comme par celui de réaliser des économies dans leur agencement.

Mais, si les moyens sont identiques, les buts sont différents. Pour les services de correspondance, la transmission reste la fin du service public, l'intercommunication rend sa tâche parfaite dès qu'elle est obtenue, quelle que soit la nature des propos échangés. Au contraire, dans les services financiers, la transmission n'est plus qu'un moyen pour servir aux objets économiques, sociaux, politiques les plus variés. La Poste cesse d'être un service de transport pour devenir un procédé d'administration générale. L'Etat charge les agents des P.T.T. de suppléer dans un grand nombre de localités des catégories déficientes de fonctionnaires ou de commerçants. Encaisseur, banquier et assureur pour le compte des particuliers, le facteur est en même temps percepteur et payeur pour le compte de l'Etat.

La coexistence, au sein d'un même organisme administratif et la confusion, sous des règles budgétaires communes, de services aussi variés, pose des problèmes délicats. Matériellement les attributions nouvelles qui leur sont conférées alourdissent la tâche des receveurs et des facteurs, et l'on doit tendre, dans toute la mesure du possible, à la spécialisation des agents. Elle est assurée, pour les services de direction, par la pluralité des directions à l'Administration centrale, et par la centralisation au stade régional d'un grand nombre d'opérations, principalement financières. Mais pour les agents d'exécution, la confusion des tâches reste la règle : il n'est possible que dans les grands centres de confier à chaque guichet un service particulier, ou de créer des brigades financières spécialement chargées des manipulations d'espèces. Dans tous les petits bureaux, la multiplicité des fonctions du receveur et du facteur nuit à la rapidité de l'acheminement des correspondances, qui devrait être leur préoccupation essentielle. Les écritures

comptables deviennent de plus en plus complexes, et les correspondances administratives, hiérarchiques ou autres, de plus en plus absorbantes. Sur ce point, l'évolution actuelle contredit la tendance propre des services de correspondance vers une rapidité toujours supérieure.

Il en est de même au point de vue financier. Les services accessoires des P.T.T. sont, pour la plupart, en déficit, et l'Etat en laisse la charge intégrale au budget annexe, alors qu'ils ont été créés et que leurs tarifs ont été établis suivant des vues politiques, et que l'Etat lui-même en retire des bienfaits qu'il ne rémunère pas à leur juste prix. Ainsi le service industriel des Postes, Télégraphes et Téléphones doit consacrer une partie de ses ressources à subventionner des services bancaires ou budgétaires de nature administrative, pour lesquels, au demeurant, les règles du budget industriel sont sans objet. Par suite, les sommes restant disponibles pour les dépenses courantes et pour l'amélioration de l'outillage des branches d'exploitation étroitement liées aux progrès techniques, sont réduites d'autant.

L'autonomie budgétaire des P.T.T. a été une grande conquête. Mais elle est menacée aujourd'hui par le développement des services financiers qui absorbent le temps des agents et l'argent du service. Ce parasitisme pose le dilemme suivant : ou bien on accordera l'autonomie aux services financiers, ou bien on renoncera à l'autonomie des services industriels.

DEUXIÈME PARTIE

L'Autonomie Comptable

L'Autonomie Comptable

L'autonomie budgétaire et comptable est la condition préalable de l'industrialisation d'un service d'Etat. C'est pour cette raison que les partisans d'une rénovation dans les méthodes d'exploitation de la Poste cristallisèrent leurs revendications autour de la formule du budget autonome ou du budget annexe, et qu'une notion purement formelle en apparence prit toute la valeur d'un symbole. Pour mener à bien des réformes profondes de structure, il est d'abord nécessaire de voir clair dans les résultats financiers et commerciaux des services auxquels on veut les appliquer.

Sans doute la clarté des budgets et des comptes est-elle indispensable pour toutes les fonctions de la puissance publique. Les règles traditionnelles de la comptabilité, résumées pour la plus grande part dans le décret de 1862, n'ont point d'autre objet que de la réaliser. Bien mieux, il a longtemps semblé que le plus sûr moyen d'y parvenir était de respecter strictement le dogme de l'unité budgétaire. Aussi apparaît-il, au premier abord, singulier, que l'on prétende, afin d'apporter la clarté dans la gestion d'un service particulier, enfreindre un principe dont l'application en est le meilleur garant. Cependant, à la réflexion, les exigences qui découlent de cet objet commun ne sont pas identiques pour les attributions politiques de l'Etat et pour ses entreprises industrielles, et ces différences impliquent, pour les dernières, l'adoption de méthodes spéciales.

En ce qui concerne les services politiques de l'Etat, qui forment la matière du budget général, il n'y a pas de lien direct entre les recettes et les dépenses. Une perception est juste en elle-même du fait que le Parlement l'a autorisée, une dépense est légitime dès lors qu'il l'a décidée. La présentation comptable de l'exécution du budget doit seulement permettre de vérifier que tous les redevables ont payé leurs contributions, et tous les ayants droit reçu leurs allocations suivant les prescriptions légales, et dans la mesure où le budget général leur donnait le devoir de cotiser ou le droit d'émarger.

Au contraire, pour les services industriels, les taxes perçues sont la contre-partie des services rendus, et l'usager peut se soustraire aux premières en s'abstenant de profiter des seconds. Le vote parlementaire participe plus de l'autorisation que de l'obligation, et l'action administrative a des possibilités plus larges. La valeur des décisions ne ressort plus seulement du critérium de la légalité juridique, mais surtout de celui de l'opportunité pratique. L'analyse du prix de revient et du rendement de l'ensemble du service, ou de chacun de ses constituants, en est l'élément essentiel.

En outre il ne s'agit pas d'opérer un transfert de charges, dont la quotité est révisée chaque année dans les lois de finances, entre les parties versantes et les parties prenantes du budget ; il s'agit de satisfaire le plus largement possible les besoins des usagers, à quelque classe qu'ils appartiennent, et pour une durée sinon illimitée, du moins indéterminée. Il peut apparaître opportun d'améliorer l'outillage en anticipant sur les ressources que son utilisation dégagera par la suite. Au demeurant cet outillage ne vaut pas seulement, comme celui des services administratifs, parce qu'il permet de remplir une fonction temporairement assumée par l'Etat, mais aussi parce qu'il répond à des besoins permanents du public. Il faut donc tenir une comptabilité des capitaux

engagés dans l'entreprise. La comptabilité logismographique ou patrimoniale, telle que l'Italie en fit l'essai sur l'initiative de M. Cerboni, ou telle que l'établit épisodiquement M. Clémentel pour le patrimoine de l'Etat français, est illusoire pour des services politiques ; elle est indispensable pour des services industriels.

En créant un budget annexe des P.T.T., la réforme de 1923 a voulu instituer une comptabilité appropriée à la nature de ce service. Les mesures qu'elle comporte à cet effet sont de deux sortes, et correspondent à une double démarche de l'esprit, l'une négative et l'autre constructive. Il faut d'abord isoler les produits et les charges des P.T.T. de l'ensemble des recettes et des dépenses de l'Etat, qui restent soumises aux règles politiques de la comptabilité publique. Il faut ensuite appliquer aux éléments ainsi dégagés les règles commerciales de la comptabilité privée. Avant d'être industrielle, la comptabilité doit être indépendante.

Ces remarques permettent de distinguer la formule budgétaire adoptée pour les Postes de certaines autres, qui présentent avec elle des analogies. D'une part, le budget annexe des P.T.T., s'il s'apparente à celui des Poudres, est très différent des autres budgets annexes français (Monnaies et Médailles, Imprimerie nationale, Légion d'Honneur, Ecole centrale, Caisse nationale d'épargne) : ces derniers n'ont pour objet que de présenter d'une façon plus claire les recettes et les dépenses de certains services, individualisés pour des raisons historiques souvent contestables, sans leur appliquer des règles spéciales de gestion analogues à celles de l'industrie libre. D'autre part, il se distingue des services techniques de l'Etat qui restent incorporés au budget général, comme les arsenaux, ou comme les P.T.T. eux-mêmes avant 1923 : ceux-ci sont plus industriels que commerciaux, en ce sens qu'ils ne se rapprochent de l'industrie privée que par les matériels et les procédés techniques

qu'ils mettent en œuvre, et non par les méthodes d'administration, qui restent orientées vers des fins politiques.

Ces oppositions précisent bien la place du budget annexe des P.T.T. dans les cadres financiers de l'Etat français, en même temps qu'elles éclairent la portée de la réforme de 1923. Ceci dit, nous examinerons successivement les deux aspects du nouveau régime comptable de la Poste, son indépendance et son industrialisation.

CHAPITRE PREMIER

COMPTABILITÉ INDÉPENDANTE

L'indépendance du service des P.T.T. se manifeste dans les règles spéciales qui président à l'élaboration et à l'exécution de son budget, ainsi que dans le contenu de celui-ci : les rapports mêmes qui subsistent entre le budget annexe et le budget général la confirment plus qu'ils ne l'atténuent, car on y voit l'Administration des Postes traiter avec l'Etat, pour ainsi dire de puissance à puissance.

Section I

Les règles spéciales du budget annexe

L'érection du budget des Postes en budget annexe n'a pas eu pour effet de le soustraire aux prescriptions générales de la comptabilité publique. Le principe est, au contraire, que l'Administration des P.T.T. reste soumise à toutes les dispositions dont elle n'a pas été expressément dispensée¹.

1. Article 2 du règlement d'administration publique du 18 décembre 1923 :
« Sous réserve des dispositions des articles 73, 74 et 82 de la loi du 30 juin 1923, et de celles du présent décret, demeurent applicables aux opérations du budget annexe des P.T.T., institué par l'article 70 de la loi susvisée, les prescriptions légales et réglementaires qui régissent l'exécution du budget général, et notamment celles relatives à la spécialité et au report des crédits, à la perception des recettes, à l'engagement et à la liquidation des dépenses sur exercice courant, clos ou périmé, ainsi que toutes dispositions auxquelles sont soumises les opérations financières de l'Etat ».

§ 1. *La préparation et le vote du budget*

Comme les autres départements ministériels, l'Administration des Postes doit établir, chaque année, un projet de budget détaillé par chapitres de recettes et de dépenses, soumis aux règles de l'annualité et de la spécialité des crédits. La préparation de ce document comporte, dans les P.T.T. comme ailleurs, des propositions des agents d'exécution transmises et révisées par leurs chefs hiérarchiques : chaque année, les ordonnateurs ayant qualité de chefs de service (directeurs départementaux, directeurs des bureaux ambulants, etc.) adressent au directeur régional l'état, par rubrique budgétaire, des crédits-deniers ou matières qu'ils jugent nécessaires, soit au paiement des dépenses permanentes ou mêmes éventuelles, soit à l'exécution des programmes généraux de renouvellement du matériel ou de travaux neufs. Les directeurs régionaux (ou les agents ayant rang de directeurs régionaux) formulent leur avis sur ces évaluations, y joignent leurs demandes propres¹ et transmettent le tout au ministre.

Si les principes sont ceux de toutes les administrations, certaines modalités pratiques permettent de tenir compte, dans une assez large mesure, du caractère industriel des services postaux.

Les dépenses sont présentées, depuis 1925, sous une classification nouvelle, qui repose sur des bases plus commerciales qu'administratives, et permet de mieux apprécier les besoins de chaque service particulier.

Quant aux prévisions de recettes, la nouvelle formule budgétaire en a également permis l'amélioration. Jusqu'en 1923, les recettes des P.T.T., figurant dans les « produits des

1. Depuis la loi du 29 juin 1929 qui, revenant sur la réforme d'août 1926, a rétabli les directions départementales, le directeur régional n'est pas seulement, comme avant 1926, agent de centralisation et de direction, mais il remplit les fonctions de directeur départemental dans sa circonscription.

monopoles et exploitations industrielles de l'Etat », ou dans les recettes d'ordre et les produits divers du budget général, étaient évaluées par le ministère des Finances selon la règle traditionnelle de la pénultième année. Au contraire, depuis 1925, l'Administration des Postes, procédant elle-même à l'estimation de ses ressources, ne s'assujettit à aucune règle stricte, et les évalue directement, au mieux. Rien ne s'opposait en droit à ce changement, car la règle de la pénultième ne résultait d'aucune obligation légale, mais seulement d'une routine commode et présentant des garanties contre l'arbitraire, et, au surplus, elle avait été souvent appliquée avec des correctifs ou sous des réserves qui en atténuaient fortement le caractère automatique et supprimaient ainsi le seul avantage qu'on s'accordât à lui reconnaître. En fait, on constatait que le produit des taxes postales, télégraphiques et téléphoniques s'accroissait d'année en année, et on estimait rationnel pour un service industrialisé de prévoir ces plus-values et de leur donner par avance une affectation.

Effectivement, depuis 1925 on s'est toujours écarté des formules rigides : tantôt on a pris pour base les résultats des douze derniers mois connus, tantôt on a corrigé ceux-ci en leur appliquant des coefficients d'accroissement ou de fléchissement arbitrés selon le rythme pronostiqué de la vie économique et du trafic postal¹. Ces pratiques présentent d'ailleurs aujourd'hui un intérêt moindre qu'à l'origine, car elles ont été progressivement étendues, depuis 1930, à l'ensemble des produits budgétaires : l'extrapolation est aujourd'hui méthode courante, et si certaines de ses mani-

1. A titre d'exemple, les évaluations pour 1937 ont été faites de la façon suivante : on a estimé que la reprise économique aurait pour conséquence un développement du trafic postal et téléphonique légèrement supérieur à celui déjà constaté jusqu'en octobre 1936 (4 à 5%). On a donc majoré de 6% les recettes postales des 12 derniers mois, et de 4% celles du téléphone pour tenir compte du regroupement des réseaux. Pour le télégraphe et les services financiers, on a seulement escompté un arrêt de la baisse du trafic.

festations semblent un peu arbitraires, du moins le principe apparaît-il comme imposé par l'évolution d'un système fiscal de plus en plus sensible aux vicissitudes de la conjoncture économique.

Enfin, une autre particularité de la préparation du budget annexe réside dans l'intervention du Conseil supérieur des P.T.T. L'ancien Conseil consultatif, organisé par M. Clémentel en 1917, ne jouait de rôle que celui que les organes permanents de l'Administration voulaient bien lui reconnaître. Le nouveau Conseil¹, au contraire, se réunit obligatoirement une fois par mois, et est nécessairement consulté sur certaines questions, parmi lesquelles figurent, à côté de l'organisation générale du service, du statut du personnel et des plans de travaux, toutes les mesures de caractère financier : modification des tarifs, projets de budget, demandes de crédits additionnels ou de report de crédits, approbation des comptes de l'agent comptable. En outre, des programmes d'action, détaillés par service, portant sur des périodes d'au moins cinq ans, lui sont soumis avant d'être arrêtés par le ministre, et ils servent de base à l'Administration pour ses propositions budgétaires.

Sans doute le Conseil reste-t-il un organe consultatif, qui ne saurait se substituer au ministre dans l'exercice de ses responsabilités. Son autorité est cependant considérable, car il représente « les intérêts généraux de la nation » : le public y est représenté par 10 membres sur 28², les autres représentant les Administrations des P.T.T. et des Finances, les grands corps de l'Etat, le personnel. L'exclusion des parlementaires, des dirigeants ou des salariés des entreprises subventionnées ou contrôlées par les P.T.T., et des

1. Loi du 30 juin 1923, article 69, et règlement d'administration publique du 8 septembre 1923.

2. Savoir : trois représentants des Chambres de commerce, trois représentants des associations agricoles, un représentant des possessions françaises d'outre-mer, deux représentants des conseils municipaux des villes et des communes rurales, un représentant des associations de presse.

fournisseurs de l'Administration, accroît encore son indépendance.

Ainsi préparé par les directions centrales, approuvé par le Conseil supérieur et le ministre, le budget fait l'objet de discussions avec l'Administration des Finances. Mais le ministre des Finances, responsable de l'équilibre budgétaire, est plus désarmé à l'égard de son collègue des P.T.T. que des autres départements ministériels. En effet la nature industrielle du service échappe à sa compétence, et il ne peut rogner sur les dépenses sans compromettre les recettes ; enfin, les résultats de l'exploitation postale sont plus ou moins indifférents au budget général. Il en est de même lorsque le Parlement, saisi du budget annexe, le discute et le vote dans les conditions ordinaires de son travail.

Lorsque des crédits additionnels deviennent nécessaires en cours d'année, il n'est pas accordé plus de facilités au service industriel des Postes qu'aux autres Administrations de l'Etat. Ils ne peuvent être en principe accordés que par une loi, sauf, en cas d'absence des Chambres, pour les « services votés » : ceux-ci comprennent les charges de la dette, celles du personnel, l'exploitation et l'entretien courants, mais non les travaux neufs, si ce n'est le rattachement des abonnés au téléphone.

Quant au report de crédits non utilisés, l'Administration doit respecter les formes prévues par la loi du 27 février 1912 : le report n'est possible que pour l'approvisionnement des magasins, l'établissement et les installations des services et il doit être prononcé par une loi. En 1923, le Sénat a refusé à l'Administration le droit d'y procéder par décret pour tous les crédits figurant à la deuxième section du budget annexe. Alors qu'elle estimait nécessaire de disposer le plus tôt possible des crédits reportés, en vue de maintenir le rythme des travaux, la Haute Assemblée a jugé que ces raisons n'étaient pas plus déterminantes pour les P.T.T. que pour les autres crédits de report, en particulier ceux de la Défense nationale, et qu'il fallait sauvegarder avant

tout le contrôle parlementaire, d'autant plus menacé que les reports atteignaient des montants très élevés¹.

§ 2. *L'exécution et le contrôle du budget*

Dans l'exécution du budget se manifeste le même souci, de concilier les règles de la comptabilité publique avec les nécessités d'une gestion commerciale. Cet assouplissement est commandé par le caractère des opérations, en même temps que par la décentralisation des services : il est impossible d'émettre, préalablement aux mouvements de caisse, des titres de recettes ou des ordres de paiement vérifiés par l'Administration centrale ; il est impossible aussi de suspendre, sur certains points du territoire, l'exécution des services si les disponibilités de caisse ou de crédits s'avèrent insuffisantes. Mais la latitude laissée aux agents locaux des services dits extérieurs a pour contre-partie une centralisation rigoureuse et un contrôle strict des comptabilités.

1° *Opérations des services décentralisés.*

Par dérogation au droit commun, les dépenses des P.T.T. peuvent être payées, et leurs recettes encaissées par des agents qui n'ont pas la qualité de comptables, ni même parfois celle de fonctionnaires : les facteurs-receveurs, les gérants de recettes auxiliaires et d'agences postales, les correspondants postaux créés pour les besoins de la poste automobile rurale, participent dans des conditions variables à l'exécution du budget ; ils doivent adresser au receveur du bureau auquel leurs établissements sont rattachés,

1. Crédits de report du service des P.T.T. de 1912 à 1922 (en millions) :

De 1912 sur 1913 4	De 1917 sur 1918 . . . 14
De 1913 sur 1914 7	De 1918 sur 1919 . . . 40
De 1914 sur 1915 6	De 1919 sur 1920 . . . 127
De 1915 sur 1916 7	De 1920 sur 1921 . . . 164
De 1916 sur 1917 9	De 1921 sur 1922 . . . 63

En 1922, le Gouvernement avait demandé au Parlement l'autorisation de reporter 149 millions de crédits inutilisés en 1921. Le Sénat, pour marquer sa volonté de restreindre cette pratique, réduisit les reports à 63 millions.

à la fin de chaque journée, un extrait du livre récapitulatif de leurs opérations.

Les receveurs des établissements de plein exercice, ainsi que les comptables principaux dont ils dépendent, tiennent une comptabilité qui est toujours en partie simple. En outre, pour simplifier les écritures, sont assimilées au numéraire et comprises dans l'encaisse certaines valeurs, telles que les figurines postales, les titres payés ou remboursés pour le compte du Trésor (coupons de rentes payés, bons de la Défense remboursés, mandats de dépenses publiques, etc.), les bons de la Défense à émettre, le solde du compte de chèques postaux du receveur, les chèques bancaires en instance de versement : ainsi peut être reportée à la fermeture des bureaux l'inscription globale d'un grand nombre d'opérations courantes. Par ailleurs, les paiements et les encaissements peuvent être, en principe, effectués par tous les modes en usage dans les tractations commerciales, pourvu qu'ils permettent au receveur d'obtenir un titre libératoire et de justifier de ses opérations.

De même, les ordonnateurs secondaires (directeurs régionaux, départementaux ou des services ambulants, autres chefs de services spécialisés) ont la faculté de déléguer à leurs subordonnés une partie des crédits qui leur sont attribués par le ministre. Ils peuvent, en outre, faire emploi de leurs crédits au fur et à mesure des besoins sans autre autorisation et, en cas d'urgence, autoriser des dépenses imprévues.

Les dépenses de personnel peuvent être payées par les comptables, sans ordonnancement préalable, dans les limites qui leur sont indiquées par les ordonnateurs. Pour les autres dépenses, il est fait un large emploi des procédures des régies de dépenses et des avances à régulariser, comportant des ordonnancements globaux.

Enfin l'engagement, l'acte essentiel de l'exécution des dépenses, peut lui-même être simplifié : pour les dépenses de travaux et de fournitures, « toutes les fois que la sauve-

garde des intérêts du service l'exige », les marchés peuvent être passés de gré à gré sans adjudication, quel qu'en soit le montant, à condition toutefois qu'il y ait publicité et appel à la concurrence, et que les ordonnateurs compétents indiquent, dans les rapports qu'ils adressent à leurs supérieurs hiérarchiques, les différentes offres qu'ils ont reçues et les raisons qui ont motivé leur choix.

Cependant la liberté de l'engagement est limitée, pour les contrats dont les répercussions financières sont les plus importantes, par l'intervention obligatoire d'une Commission permanente des marchés, siégeant auprès du ministre des P.T.T. et dont la composition et les attributions ont été révisées, par un décret du 8 février 1935, de manière à lui conférer plus de compétence et d'autorité. Les directeurs de l'Administration centrale, qui y possédaient autrefois la majorité, n'ont plus aujourd'hui que voix consultative, et pour les seules affaires qui dépendent de leur direction. A côté des représentants des grands corps de contrôle de l'Etat et des départements des Travaux publics et du Travail, on y a introduit des techniciens de l'électricité et de l'architecture, et des délégués des Chambres de commerce et du personnel. En outre, l'approbation de la Commission est aujourd'hui requise pour tous les marchés, concours et adjudications dont le montant net excède 25.000 francs (au lieu de 80.000), ainsi que pour tous les traités comportant le paiement ou la perception d'une redevance annuelle supérieure à 20.000 francs, et pour ceux, quelle que soit leur importance, dont la durée dépasse 9 ans. Ainsi la Commission peut-elle assurer et la régularité des engagements, et l'unité nécessaire de jurisprudence.

2° *Centralisation et contrôle.*

Les écritures des ordonnateurs et des fonctionnaires chargés du contrôle des recettes sont centralisées au ministère des P.T.T., et présentées en un compte d'exercice qui est soumis par le ministre, avec les résumés généraux de

l'agent comptable centralisateur, au contrôle de la Cour des Comptes pour faire l'objet d'une déclaration générale de conformité.

Il n'a pas paru possible, en effet, de soustraire à la règle de la comptabilité par exercice les opérations du budget annexe, en raison des liens qui les rattachent à celles du budget général, et en particulier de la règle de l'unité de caisse, qui confond dans une masse commune la Trésorerie de l'Etat et celle des diverses collectivités publiques décentralisées. La réforme récente de la comptabilité publique, qui a supprimé, pour les recettes, la période complémentaire de l'exercice, et qui en a sensiblement abrégé les délais pour les dépenses, atténue, au demeurant, les inconvénients de cette assimilation. Il n'apparaît guère souhaitable de tenter pour les Postes une réforme plus importante semblable à celle des comptabilités locales, car cette dernière, en raison des difficultés qu'elle présente, doit être périodiquement ajournée. A l'heure actuelle, les délais complémentaires s'étendent jusqu'au mois de février de la deuxième année pour l'ordonnancement des dépenses importantes de matériel et le paiement de toutes les dépenses, et jusqu'à la fin de mai pour diverses écritures de régularisation, en particulier les virements nécessités par les rapports entre les P.T.T. et le budget général, ou par l'affectation des excédents du service.

Le trait essentiel de l'exécution comptable du budget annexe est l'existence d'un agent comptable centralisateur, qui est uniquement un comptable d'ordre. Il remplit, pour les opérations des P.T.T., les fonctions de la direction de la comptabilité publique pour celles du budget ordinaire. Son rôle est double :

D'une part il centralise les écritures des comptes principaux des Postes, qui en restent responsables et justiciables devant la Cour des Comptes. A l'aide des bordereaux qu'ils lui adressent, l'agent comptable centralisateur dresse une comptabilité en partie double, par chapitre de recettes

ou de dépenses et par compte de trésorerie, de manière à faire apparaître les résultats financiers des opérations de chaque branche de l'exploitation. Il tient, en outre, des livres auxiliaires selon un plan comptable établi en vue de l'établissement des prix de revient.

D'autre part, il est chargé, sous sa responsabilité personnelle, de la comptabilité des opérations ne donnant pas lieu à des mouvements matériels de fonds : changements d'imputation, compensations, tenue des comptes de capital et de la dette et des comptes de trésorerie. Ces derniers comprennent : les « comptes spéciaux », comptes hors budget alimentés par des ressources provenant du budget, non soumises à la spécialité des exercices (fonds d'approvisionnement, de réserve et d'amortissement) ; les « comptes de correspondants », qui décrivent les opérations effectuées par l'Administration avec le Trésor¹, la Caisse des Dépôts et Consignations et les services gérés par elle, la Caisse nationale d'épargne, les Offices étrangers, les compagnies, collectivités et particuliers ; enfin, des « comptes d'avances », qui concernent des dépenses en attente d'imputation, faute de justification antérieure au paiement.

Enfin, à côté de ces comptes budgétaires et de trésorerie, l'agent comptable tient les documents de nature commerciale dont l'établissement est prescrit par la loi : compte

1. Les comptes des P.T.T. au Trésor, tenus contradictoirement par les Administrations des Postes et des Finances, sont au nombre de 6, savoir :

— un compte sans intérêt : le compte des disponibilités de caisse, le plus important (2 milliards et demi environ) alimenté principalement par les fonds libres des services financiers de la Poste ;

— trois comptes portant intérêt au profit de la Poste : celui du fonds d'amortissement (3 %) ; celui du fonds de réserve (3 %) ; celui des fonds libres, qui comprend le produit des émissions d'obligations des P.T.T. jusqu'à emploi des fonds par le service, et les excédents de la deuxième section du budget annexe tant qu'une loi n'en a pas prononcé le report (4 %) ;

— deux comptes portant intérêt au profit de l'Etat : celui des avances du budget général à la première section pour couvrir son déficit ; celui des avances du Trésor à la deuxième section pour couvrir les travaux en attendant l'émission des obligations du service (3 %).

L'intérêt est, dans les deux derniers cas, fixé par un accord entre les ministres des Finances et des P.T.T.

général d'exploitation (compte d'exploitation et compte de profits et pertes), compte de premier établissement, bilan, etc.

Tous ces documents sont soumis au Conseil supérieur des P.T.T. avant de l'être au ministre et de servir au contrôle de la Cour des Comptes. Ils sont, en outre, utilisés pour dresser le rapport annuel, publié chaque année au *Journal officiel* en principe avant le 31 août, sur la marche générale et la gestion financière des services aux cours de l'exercice expiré¹.

Superposé au contrôle sur pièces fonctionne, pour parfaire le régime budgétaire des P.T.T., le contrôle sur place, exercé à la fois pour le compte du ministère des Finances par l'Inspection générale des Finances, et pour le compte du ministère des P.T.T. par l'Inspection générale des P.T.T., corps spécial calqué sur le modèle de l'Inspection des Finances, comprenant des inspecteurs principaux et des inspecteurs du contrôle. Cette dualité assure le bon fonctionnement du service et manifeste en même temps son double caractère, ses velléités d'indépendance et ses rapports nécessaires avec le budget général.

Section II

Rapports entre le budget annexe et le budget général

Pour que les comptes budgétaires des P.T.T. puissent établir des coefficients d'exploitation et des prix de revient exacts, il faut qu'ils fassent mention de toutes les opérations du service, quelle que soit la qualité de ses clients ou de ses fournisseurs, de ses débiteurs ou de ses créanciers. En parti-

1. Depuis le changement de la date d'ouverture de l'année financière (1929) on publie séparément le rapport sur la marche générale des services, établi par année, et celui sur la gestion financière des P.T.T., dressé par exercice. L'abrogation de cette mesure en 1932 n'a pas provoqué la fusion des rapports.

En outre, cette division devait permettre une publication plus rapide des documents des deux natures, dès leur établissement respectif. En fait, ce but n'a pas été atteint, et les retards de publication, excédant largement les délais légaux, sont de l'ordre de dix-huit mois à deux ans.

culier, les prestations réciproques de la Poste et des autres administrations publiques doivent donner lieu à une imputation comptable, soit de façon continue et suivant les règles du droit commun, soit tout au moins annuelle et forfaitaire.

D'une façon générale ces rapports, loin de diminuer l'indépendance du service des P.T.T., la confirment en la matérialisant. C'est parce que la Poste est assimilée à une entreprise privée qu'elle se comporte, à l'égard de l'Etat, tantôt comme un commerçant (transporteur, banquier, etc.) vis-à-vis d'un client, tantôt comme un contribuable vis-à-vis de l'autorité fiscale. Outre ces relations permanentes, la prise en charge par le budget annexe des droits et obligations assumés, antérieurement à 1923, par le budget général, en nécessite d'autres, comparables à celles d'un concessionnaire avec l'autorité concédante, ou d'un héritier avec la masse successorale.

Au contraire, d'autres relations proviennent de ce que l'industrialisation du service est incomplète : les retraites des agents des P.T.T. restent confondues dans l'ensemble de la dette viagère de l'Etat et gérées par le département des Finances, qui doit en obtenir du budget annexe le règlement.

Quelle que soit leur origine, ces rapports affectent toujours la même forme dans le budget et dans les comptes : soit remboursement du budget général à l'Administration des P.T.T., soit versement du budget annexe au budget général¹.

1. Nous n'examinons dans ce chapitre que les règlements relatifs à des opérations commerciales : nous étudierons au chapitre suivant ceux dus à l'affectation des excédents ou à la couverture des déficits de l'exploitation, qui limitent l'autonomie financière des P.T.T.

Nous laissons également de côté : d'une part les relations du budget annexe avec le Trésor, déjà exposées (*supra*, page 116, note 1) ; d'autre part les rapports de la Poste avec des services, même publics, qui ne dépendent pas du budget général, tels que les compagnies de chemins de fer et les entreprises de transport maritime ou aérien (Voir sur les transports postaux : *infra*, 4^e partie, chapitre I^{er}, section II).

Enfin, nous ne notons que pour mémoire diverses rubriques de faible importance et sans grand intérêt, telles que la contribution du budget annexe aux dépenses de l'Administration des Beaux-Arts à raison de sa participation aux émissions radiophoniques, qui figure pour la première fois au budget de 1937.

SOUS-SECTION I

Remboursements du budget général au budget annexe

Selon les nouveaux principes qui président à l'exploitation postale, les administrations publiques, lorsqu'elles utilisent le concours de la Poste, soit pour transmettre leurs correspondances, soit pour faire parvenir des fonds à des particuliers ou en recevoir d'eux, doivent être traitées comme les usagers ordinaires. L'article 70 de la loi du 30 juin 1923 est très net en ce sens : un chapitre spécial des recettes de la première section du budget annexe doit traduire le « remboursement de la valeur d'affranchissement des correspondances en franchise et de la valeur des services rendus à divers par l'Administration des Postes ».

De ces prescriptions, il a été fait application dès 1923 aux opérations alors effectuées par la Poste pour le compte des services publics. Par la suite, lorsque des lois spéciales ont conféré de nouvelles obligations à l'Administration, elles ont stipulé des modes de règlement particuliers. Le régime actuel des franchises est donc double.

*§ 1. Le forfait général des administrations publiques**1° Le principe.*

La loi de 1923 indiquait clairement le but à atteindre : remboursement intégral, sur la base de la valeur des services et non de leur prix de revient, pour toutes les prestations dont la Poste fait profiter les administrations publiques. Mais elle ne préjugait pas des méthodes d'évaluation propres à déterminer le montant du remboursement, et laissait au décret organique le soin de les préciser. Le règlement d'administration publique¹ s'y est attaché ; peut-être a-t-il méconnu l'esprit des règles légales.

1. Articles 68 et 69.

Le décret pose, en premier lieu, une règle générale laissant la porte ouverte à plusieurs procédures : les opérations, travaux, fournitures et cessions effectués par les P.T.T., pour le compte ou à la demande des services publics doivent donner lieu soit à paiement d'après les tarifs généraux, soit à remboursement des dépenses faites selon l'une ou l'autre des deux bases suivantes : ou bien d'après les états justificatifs des frais effectifs de matériel et de main-d'œuvre, majorés, s'il y a lieu, pour frais généraux et intérêts ; ou bien d'après des tarifs unitaires spéciaux fixés d'accord entre le ministre des Postes et les ministres intéressés.

Pour certains cas particuliers, le décret pose des règles spéciales :

Le prix du port des correspondances officielles et assimilées¹ doit être déterminé en tenant compte : d'une part, au point de vue du trafic, des résultats d'un comptage effectué au moins tous les trois ans ; d'autre part, au point de vue de la taxe, soit des tarifs en vigueur pour les correspondances ordinaires de même catégorie, soit de tarifs spéciaux fixés d'accord entre les ministres des Postes et des Finances.

Pour les correspondances et les mandats émanant ou à l'adresse des militaires en campagne², le montant du

1. On rappellera que la franchise postale est accordée en principe, à la correspondance des fonctionnaires publics exclusivement relative au service de l'Etat, ainsi qu'au transport de certaines publications périodiques officielles. La franchise est concédée par des décrets, qui en déterminent les conditions et l'étendue : franchise illimitée sans distinction de personnes ni de lieux, ou franchise limitée à certaines circonscriptions géographiques ou à certains correspondants ; franchise à la réception ou à l'expédition ; franchise sous plis fermés ou sous bandes. Le *Manuel des franchises* indique, pour chaque fonctionnaire, dans quelles conditions s'exerce le droit de correspondre en franchise. L'application en est assurée, d'une part par la nécessité du contreseing, d'autre part par la répression pénale des abus de franchise.

La franchise télégraphique, depuis 1920, n'existe plus que pour les télégrammes émanant du chef de l'Etat et des présidents des assemblées parlementaires.

2. En temps de guerre et de campagne, la franchise est illimitée pour les correspondances expédiées ou reçues par les militaires et marins de tous grades, ainsi que pour les mandats inférieurs à 50 francs ; des décrets déter-

remboursement doit être fixé à forfait par des ententes interministérielles. Au contraire, en temps de paix, il est égal à la valeur d'affranchissement des timbres spéciaux « franchise militaire » délivrés gratuitement aux sous-officiers et soldats, qui peut être déterminée exactement grâce à la comptabilité-matières dont ces vignettes font l'objet.

Le remboursement est encore intégral dans le cas des abonnements téléphoniques à tarif réduit¹, contractés par les services publics pour le service des observations agricoles. On n'aperçoit pas, dès lors, à quoi correspond le maintien de ce régime de faveur.

Enfin, pour les mandats-retraite, le ministère des Finances doit rembourser la différence entre les droits perçus d'après le tarif spécial de ces titres, et ceux qui le seraient en appliquant à ces envois le régime des chèques postaux d'assignation.

Le décret ne mentionne pas les autres services, de nature bancaire ou budgétaire, rendus aux administrations publiques par les P.T.T., et en particulier les « opérations du Trésor » ; il ne fait pas mention non plus de la rémunération des personnels du cadre postal utilisés par certains ministères pour leurs services télégraphiques particuliers, et non rétribués par eux.

On remarquera que le décret ne respectait pas scrupuleusement la lettre, et encore moins l'esprit, de la loi organique, en substituant dans de nombreux cas à la valeur commerciale des services des tarifs forfaitaires spéciaux

minent les corps auxquels elle est applicable, et les dates de son commencement et de son expiration.

En temps de paix, la franchise ne profite qu'aux sous-officiers et soldats, aux officiers marinières, marins et assimilés en service actif, et elle est limitée à deux lettres simples par mois.

1. Il n'existe pas de franchise téléphonique, mais des réductions de la moitié ou du quart du montant des abonnements sont consenties aux services des administrations centrales, ou aux collectivités locales, qui demandent l'établissement de lignes spécialisées pour le service des observations agricoles.

pouvant n'en pas tenir compte. Le but recherché était de parvenir plus facilement à l'évaluation des remboursements, grâce à des accords transactionnels entre les départements intéressés. Il n'a pas été atteint, en raison précisément de la rédaction trop large du règlement : en proposant une alternative entre des formules contradictoires, il a ouvert le champ à des discussions ne portant pas seulement sur le volume effectif des prestations, mais sur la méthode même à suivre pour l'évaluation.

2° *Les discussions.*

Il eut semblé logique que chaque département ministériel bénéficiaire des services gratuits de la Poste dût inscrire à son propre budget les crédits afférents à leur remboursement. Ce procédé était d'ailleurs utilisé pour le paiement des taxes télégraphiques depuis la suppression de la franchise en la matière, et son application aux taxes postales, en même temps qu'elle aurait permis de serrer de plus près la réalité, aurait donné au contrôle parlementaire une occasion nouvelle de s'exercer sur chaque budget particulier. Au demeurant, le règlement organique exigeait généralement l'accord du ministre des Postes avec « les ministres intéressés », et si, dans le cas spécial des correspondances officielles, il conférait à l'Administration des Finances la mission de négocier les tarifs unitaires spéciaux, c'était pour parvenir à l'uniformité du régime applicable plutôt qu'à la centralisation des évaluations.

En fait, l'Administration des Finances prit en charge toutes les discussions avec les P.T.T., et ce monopole explique peut-être les retards apportés à l'application stricte de la réforme, par suite de l'esprit d'économie excessif et en l'espèce, déplacé, dont elle fit preuve.

Après avoir songé à appliquer purement et simplement les tarifs en vigueur pour les correspondances ordinaires, et s'être vu opposer un veto absolu par le ministre des Finances, l'Administration des Postes soumit à

celui-ci, dès le mois de janvier 1924¹, des propositions tendant :

1° A la mise en œuvre d'un comptage « faisant ressortir, pour chaque département ministériel, le nombre des plis expédiés, leur poids, ainsi que les taxes fictives correspondantes ».

2° A la fixation des bases du tarif : la Poste proposait des tarifs spéciaux, différents pour les envois clos et pour les plis ouverts, gradués suivant le poids des objets, et correspondant approximativement aux prix de revient.

3° A l'évaluation de la valeur des autres services rendus par les P.T.T.

Le ministre des Finances² donna son adhésion au comptage des correspondances officielles, mais rejeta la plupart des bases de taxation qui lui étaient proposées. Il estimait notamment que le taux d'affranchissement devait comporter un tarif unique, au plus égal à celui des imprimés non périodiques, faisant valoir en ce sens que les communications relatives au service de l'Etat, quel que soit leur mode de présentation, présentaient toujours le caractère de correspondances impersonnelles. Il déclarait en outre que les opérations faites pour le compte du Trésor, et pour lesquelles les agents des P.T.T. recevaient des remises, ne devaient pas donner lieu à remboursement. Ces propositions ne tenaient aucun compte du prix de revient des services pour la Poste.

Après de laborieux pourparlers, une entente put être conclue sur les bases suivantes :

1° Le comptage ne ferait aucune distinction entre les différents départements ministériels, non plus qu'entre les administrations centrales et les collectivités locales ou les établissements autonomes. La dépense globale serait cré-

1. Lettre du 11 janvier 1924.

1. Lettre du 28 août 1924.

ditée sur le budget du ministère des Finances sans aucune ventilation.

2° Un tarif unique serait appliqué, voisin du prix de revient moyen.

3° Aucune extension des franchises ne pourrait être accordée sans que le Parlement ait préalablement accordé des crédits nouveaux venant en addition du forfait.

Mais, au moment de préciser les modalités du comptage, de nouvelles difficultés surgirent : il sembla à l'Administration, que sous la forme de statistiques périodiques, le comptage serait, non seulement approximatif, mais encore faussé par le caractère spasmodique du trafic et par les restrictions que certains départements ne manqueraient pas d'apporter à leurs expéditions en période d'évaluation ; en outre, un comptage sérieux semblait pratiquement impossible dans les grands bureaux.

Aussi l'Administration des Postes envisagea-t-elle l'affranchissement des correspondances officielles, soit au moyen des timbres-poste ordinaires, soit avec des vignettes spéciales qui seraient remises en compte aux intéressés et remboursées par eux en fin d'année, sauf aux P.T.T. à accorder une ristourne au cas où le calcul des prix de revient de l'exercice ferait apparaître un excès dans le prix nominal des timbres. Non seulement ce système permettrait un comptage facile et efficace, mais encore, s'il était généralisé, il faciliterait le travail des agents, en remplaçant le contrôle des contre-seings par celui des taxes, et réduirait considérablement les abus de franchise grâce au contrôle hiérarchique que les administrations publiques ne manqueraient pas d'exercer sur l'utilisation des vignettes.

Après avoir fait approuver ce système par le Conseil supérieur des P.T.T.¹, l'Administration demanda l'avis du Conseil d'Etat. Celui-ci² émit l'avis que si cette procédure

1. Séance du 18 mars 1926.

2. Séance du 6 janvier 1927.

donnait toutes garanties pour l'exactitude des remboursements, la facilité du service et la prévention des abus, on ne pouvait cependant assimiler ce comptage permanent au comptage périodique effectué au moins tous les trois ans, prévu par le règlement d'administration publique, et que celui-ci devrait être modifié.

Le département des Finances, saisi de cet avis, fit connaître¹ qu'il était opposé à une telle modification. D'après lui, l'affranchissement permanent des plis officiels compliquerait la tâche des administrateurs plus qu'il ne faciliterait celle des postiers, et n'aboutirait, au surplus, à rien moins qu'à supprimer la franchise des services publics sous couleur d'en assurer l'exacte application.

Depuis lors, les deux antagonistes sont restés sur leurs positions. Le comptage prévu en 1923 n'a jamais pu être effectué. Le régime financier des franchises continue à être le *modus vivendi* provisoire et arbitraire que, faute de comptage antérieur, on avait utilisé à titre exceptionnel dans le budget de 1923.

3° *Le modus vivendi de fait.*

Faute d'une évaluation exacte et contradictoire, on dut se contenter, pour la première année, d'une estimation approximative et unilatérale de l'Administration. Celle-ci avait établi ses propositions d'après des données très diverses et contestables : pour les franchises officielles, elle utilisait un sondage de quinze jours, fait en 1911 et majoré arbitrairement de 40 % pour tenir compte du développement des services ; pour les franchises militaires ou pour les opérations du Trésor, elle se basait sur le trafic de 1920 ; pour les remboursements de frais télégraphiques ou téléphoniques, elle invoquait les dépenses effectives de 1922. En additionnant ces éléments disparates, l'Administration

1. Lettre du 21 mars 1927.

arrivait au total de 130 millions¹. Cependant, pour tenir compte de l'incertitude de certaines hypothèses, elle ne demandait qu'un remboursement de 120 millions. Les assemblées, sans apporter d'autre raison que leur méfiance à l'égard des évaluations officielles, réduisirent à leur tour la dotation de ce chapitre, qui fut, en définitive, de 70 millions.

Par la suite, faute d'accord entre les ministères des Finances et des Postes, on se contenta de proroger l'estimation initiale, en la majorant de temps à autre pour tenir compte du développement du trafic officiel, des relèvements de taxes sur les opérations ordinaires, ou de l'alourdissement des prix de revient. Ainsi le crédit fut porté en 1925 à 90 millions, en 1930 à 120, en 1931 à 150, chiffre actuel. Cependant les relèvements accordés par le Parlement ont été souvent inférieurs à ceux demandés par l'Administration, bien que celle-ci ait généralement maintenu ses prétentions en deçà des évaluations faites par elle sur la base des prix de

1. Ainsi répartis :

Services	Nombre d'opérations (millions d'unités)	Valeur (millions de frs)
Franchise militaire :		
Troupes de l'intérieur	4	1
Troupes en campagne	69	17
Franchise officielle ordinaire :		
lettres	109	71
imprimés	37	28
Mandats-retraite	0, 2	0, 1
Frais d'exploitation des bureaux télégraphiques de certains mi- nistères	—	0, 2
Droits d'usage de certains ré- seaux téléphoniques privés ...	—	0, 2
Réductions sur abonnements téléphoniques (observations agricoles)	—	1, 1
Opérations du Trésor	36	11
Fourniture d'imprimés	—	0, 1
		130, 2

revient¹. A l'heure actuelle, le crédit est encore inférieur de plus de 50 millions au coût des opérations². A ce déficit s'ajoute pour la Poste la charge des tarifs réduits concédés à certains envois officiels tels que les avertissements et avis des régies financières et les imprimés électoraux³. L'existence de ces régimes de faveur se concilie mal avec les nouveaux principes budgétaires, car elle aboutit à ce résultat paradoxal que la franchise postale, donnant lieu à remboursement, coûte moins cher aux P.T.T. que les réduc-

1. Pour déterminer le prix de revient d'une opération, on fait le produit de deux éléments : d'une part le temps moyen du travail qu'elle nécessite, de l'autre le prix moyen de l'heure-travail des unités employées à l'effectuer, d'après le traitement net moyen des catégories de personnel le plus souvent appelées à participer au service.

2. La dernière évaluation générale, publiée par l'Administration, de la valeur des services rendus aux Administrations publiques remonte à 1928. Elle est basée sur des sondages très approximatifs.

	Nombre d'objets (millions d'unités)	Valeur des services (millions de frs)
<i>1° Franchises :</i>		
Correspondances officielles	136	60
Imprimés	47	35
Chargements	18	14
Correspondances militaires	114	26
<i>2° Services des articles d'argent :</i>		
Mandats-poste militaires	1	1
Mandats-contributions	4	2
Mandats-retraites	0, 2	0, 1
<i>3° Abonnement au service des observations agricoles</i>	—	0, 1
<i>4° Opérations du Trésor</i>	54	29
Total :	374	167

Aujourd'hui cette valeur n'a pu que croître, en raison du développement du trafic et surtout des majorations de traitements. On évalue encore aujourd'hui à plus de 300 millions le nombre des correspondances transmises en franchise. Quant aux opérations du Trésor, leur nombre n'était plus que de 29 millions en 1935, correspondant à une charge de 25 millions de francs, non compris les opérations effectuées pour le compte de la Caisse des Dépôts et de la Caisse nationale d'épargne, qui donnent lieu à des remises.

3. Le manque à gagner résultant de ces tarifs de faveur était évalué, en 1928, à environ 30 millions :

Avertissements et avis des régies financières	27, 0
Imprimés électoraux (moyenne annuelle résultant de la répartition des frais réels sur 4 ans)	2, 8

tions de taxes, pour lesquelles la différence n'est pas compensée.

Il s'ensuit que la Poste verse au budget général une subvention indirecte d'un montant annuel assez élevé. La double tendance du ministère des Finances et du Parlement, d'une part à refuser la mise en œuvre effective des prescriptions organiques, de l'autre à maintenir le remboursement de l'Etat au-dessous de la valeur réelle des avantages qu'il retire du service postal, ne permet pas d'espérer que l'on puisse, dans un avenir prochain, compléter sur ce point l'indépendance comptable des P.T.T. Point n'est besoin d'insister sur l'atteinte que cette lacune apporte à l'autonomie financière de l'Administration des Postes.

§ 2. *Les forfaits spéciaux*

1^o *Assurances Sociales.*

Malgré les difficultés qu'avait entraînées l'imprécision des règles posées en 1923, on retomba dans les mêmes errements en 1930, lorsque le législateur, organisant le régime de la prévoyance nationale, vint confier à la Poste la charge de la vente des timbres spéciaux « Assurances Sociales », et édicter la franchise de port pour tous les objets de correspondance adressés ou reçus, pour l'application de la loi, par les services des Assurances Sociales, les Mairies, les divers Conseils ou Commissions, la Caisse générale de garantie, les Caisses primaires, les ministères du Travail et des Finances¹.

Cette loi était nécessaire, car les Caisses d'assurance ont le caractère d'établissements privés ; elle était, d'ailleurs insuffisante, car on avait omis d'étendre à ces organismes la législation des abus de franchise, applicable aux seuls fonctionnaires. En fait, de nombreuses caisses adressèrent, sous le couvert des Assurances Sociales, conjointement avec des documents administratifs exempts de taxe ou même

1. Loi du 1^{er} avril 1930, article 1^{er}, modifiant les articles 2, § 11 et 62, § 3, de la loi organique du 5 avril 1928 sur les Assurances Sociales.

isolément, des prospectus, soit en faveur des Assurances Sociales, soit en faveur de leur propre caisse, soit même au profit de tout un groupe d'industriels et de commerçants. Une loi postérieure vint combler cette lacune¹.

Quant au mode d'application de la franchise, le Parlement, après avoir examiné divers systèmes, et notamment celui des timbres spéciaux ou des timbres ordinaires à tarif réduit, se prononça pour la franchise de port avec remboursement forfaitaire annuel, dont le montant serait fixé chaque année par la loi de Finances, et imputé sur le budget du ministère du Travail agissant pour le compte du fonds de majoration et de solidarité. En outre, le travail effectué par les receveurs pour la vente des vignettes spéciales, destinées à représenter les cotisations des assurés et des employeurs, devait être rémunéré par une remise de 1/2% sur le produit des ventes.

Dès le vote de la loi, l'Administration des Postes se mit en rapport avec le ministère du Travail pour rechercher les conditions dans lesquelles le forfait pourrait être établi. Elle proposa d'appliquer les règles fixées par le décret de 1923 pour les plis administratifs, c'est-à-dire le procédé du comptage décadaire triennal, et des tarifs spéciaux correspondant aux prix de revient². A titre provisoire, elle établit ses propositions pour 1931 sur la base de l'évaluation du trafic donnée dans la liste à elle communiquée par le ministère du Travail, et des prix de revient calculés par elle en 1929. Elle obtenait ainsi un chiffre de 30 millions³. Le

1. Loi de Finances du 31 mai 1933, article 105.

2. Lettre du 24 mai 1930.

3. Lettre du 3 juillet 1930, adressée après avis favorable du Conseil supérieur des P.T.T. (séance du 27 juin). L'évaluation était la suivante :

Correspondances ordinaires de moins		
de 50 gr.	13 millions à 0,30	3.900.000
Correspondances ordinaires de plus		
de 50 gr.	7 millions à 0,60	4.200.000
Correspondances recommandées de moins		
de 50 gr.	11 millions à 1,10	12.100.000
Correspondances recommandées de plus		
de 50 gr.	7 millions à 1,40	9.800.000
Total		30.000.000

Parlement réduisit arbitrairement du tiers le crédit proposé.

Par la suite le remboursement forfaitaire oscilla autour de 20 millions, sans qu'aucun accord permit d'en préciser les bases et d'échapper aux impulsions des Assemblées. Il s'y ajoutait, au titre des remises sur la vente des timbres, une somme de 6 à 8 millions versée aux produits divers du budget annexe. Le nouveau régime des Assurances Sociales, qui supprime le procédé des vignettes et institue la perception en numéraire des cotisations par la Poste¹, étant entré en vigueur en 1936, le forfait devenu l'unique mode de rémunération a été relevé. Il est aujourd'hui de 24.100.000 francs, et reste, semble-t-il, sensiblement inférieur à la valeur des services rendus par les P.T.T.

2° Avertissements et avis des régies financières.

Jusqu'en 1935 la correspondance des administrations financières avec les contribuables bénéficiait d'un régime de faveur, consistant dans un tarif réduit de 20 ou de 90 centimes, selon que l'avertissement était ou non recommandé. Par mesure de simplification, une loi récente² a soumis ces envois au régime de la franchise de port et du remboursement forfaitaire annuel. Cette mesure est pleinement justifiée, puisqu'il s'agit d'un service fonctionnant dans l'intérêt exclusif de l'Etat ; son exclusion antérieure du champ de la franchise officielle ne s'expliquait guère que par la possibilité de récupérer le montant des taxes sur les redevables.

Le caractère limité de l'extension, et le fait qu'avant d'être admis à la franchise, le service a été soumis à l'affranchissement, ont permis de déterminer le montant du remboursement sur des bases plus précises que pour les franchises du droit commun. Tenant compte des éléments statistiques des années précédentes, un accord interministériel a décidé qu'il serait calculé sur la base de deux correspondances

1. Décret-loi du 28 octobre 1935, articles 26, § 3 et 38, § 4.

2. Loi de Finances du 31 décembre 1935, article 51.

ordinaires par article de rôle mis en recouvrement au cours de l'année précédente. Conformément à cet accord, le budget du ministère des Finances pour 1937 comporte un crédit spécial de 12.785.100 francs pour remboursement des frais de l'espèce au budget annexe.

Il semble qu'un pareil régime pourrait être adopté pour les imprimés électoraux qui bénéficient, eux aussi, d'un régime de faveur caractérisé (1 centime par correspondance) : il ne présenterait que des avantages pour les correspondances relatives aux inscriptions et radiations et les envois de cartes électorales, mais peut-être ne faudrait-il pas l'étendre aux relations entre les candidats et les électeurs.

SOUS-SECTION II

Versements du budget annexe au budget général

Les versements du budget annexe à l'Etat ne présentent pas le même caractère de constance que les règlements en sens inverse. En effet, leur principe même est souvent discuté et de plus, des situations de fait font parfois renoncer à son application. Aussi l'une de ces prestations est-elle aujourd'hui expirée ; une autre fut très épisodique ; la troisième enfin, semble en voie de disparaître.

§ 1. *La rémunération et l'amortissement du capital du service*

En succédant à l'Etat, en 1923, le service des Postes en recevait un outillage considérable. S'il n'en avait pas assumé les charges, il se serait trouvé dans une situation plus favorable que celle d'une entreprise privée, ou que celle qui aurait été la sienne s'il avait toujours suivi les règles du budget industriel. Aussi le législateur¹ décida-t-il de faire

1. Loi du 30 juin 1923, articles 70 et 74 ; décret du 18 décembre 1923, articles 63 à 66.

figurer parmi les dépenses d'exploitation du service « la rémunération et l'amortissement du capital restant à amortir existant à la veille du jour où le budget annexe commencerait à fonctionner ». Pour faire jouer cette disposition, il fallait au préalable, déterminer les règles de prise en charge du capital.

1° *La prise en charge du capital.*

Le décret de 1923 pose, à cet égard, les règles suivantes : l'évaluation doit comprendre deux éléments.

a) Pour les immobilisations, on tiendrait compte à la fois du coût des installations et de leur état de vétusté : le capital serait évalué au coût des terrains, immeubles, câbles sous-marins, lignes électriques, déterminé tantôt d'après les dépenses réelles, tantôt d'après des barèmes de prix moyens, sous déduction d'un abattement correspondant à la dépréciation de l'outillage, calculé sur des durées et des taux d'amortissement égaux à ceux prévus pour les amortissements des installations futures.

Cependant les P.T.T. n'auraient à rémunérer et à amortir que les installations faites au cours des exercices dont les comptes définitifs auraient fait ressortir des excédents de dépenses pour le service des P.T.T. : on considérerait en effet que, pour les exercices bénéficiaires, les dépenses, couvertes par les excédents du service, auraient été immédiatement amorties par lui, et non pour son compte par l'Etat. Pour la même raison, on exonérait les réseaux construits au moyen d'avances téléphoniques des collectivités locales. Enfin, on exceptait expressément de la prise en charge les dépenses exceptionnelles nécessitées par la guerre ou par la reconstitution des régions libérées.

b) Pour le matériel et les matières en approvisionnement dans les bureaux et magasins, le capital serait déterminé par l'inventaire général dressé à la fin de 1922 et d'après les « prix de nomenclature ».

L'application de ces règles fut délicate, car les écritures

incomplètes des budgets antérieurs à 1923 ne permettaient pas de déterminer exactement si la gestion industrielle aurait laissé un bénéfice ou une perte. On estima cependant que, pour tous les exercices antérieurs à 1915, les recettes apparentes du service avaient excédé ses dépenses apparentes, et que le solde des versements et remboursements pour ordre aurait été créditeur ; que, de 1915 à 1918, le déficit apparent de l'exploitation était compensé par la différence entre la valeur des services rendus à l'Etat (notamment par la gratuité des correspondances militaires), et celle des services reçus par les P.T.T. Ce n'est qu'à partir de 1919 que l'on pouvait considérer que le capital investi n'avait pas été amorti : on estima à 259 millions la valeur actuelle des installations effectuées de 1919 à 1922. En y ajoutant la valeur du matériel inventorié, la prise en charge par la Poste s'élevait à 468 millions¹.

1. *Actif du service* d'après le bilan au 31 décembre 1922 (en millions).

	Valeur brute	Dépré- ciation	Valeur nette
Immobiliisé : terrains, bâtiments, matériel roulant, lignes, câbles	1.695	292	1.402
Réalisable : matériel, approvisionnements, imprimés	210	0	210
Total	1.904	292	1.611
<i>Capital amorti :</i>			
Immobilisations antérieures à 1918	1.328	273	1.055
Immobilisations de 1919 à 1922 : régions dévastées, dépenses sur avances locales	88	0	88
Total	1.416	273	1.143
<i>Capital à rémunérer et à amortir :</i>			
Immobilisations de 1919 à 1922 : dépenses supportées par le budget général	278	19	259
Matériel, etc.....	210	0	210
Total	488	19	468

2° *La rémunération et l'amortissement du capital pris en charge.*

L'intérêt du capital, fixé à 5 % par l'accord des ministres intéressés devait, à l'origine, être versé en tout état de cause au budget général. Cependant, comme il apparaissait inutile que le service, de l'exploitation duquel on escomptait, pendant les premières années, un déficit, fît des versements au budget dans le moment même qu'il en recevrait des avances, le règlement organique décida que, pendant la période déficitaire initiale, le montant des intérêts s'ajouterait aux dettes non exigibles de l'Administration des Postes envers le Trésor.

Quant à l'amortissement, la loi elle-même le reportait, pour la même raison, à l'apparition des excédents, stipulant que ceux-ci, après avoir servi à rembourser le budget de l'Etat de ses avances, seraient affectés à la fois à cet amortissement et à la constitution du fonds de réserve personnel des P.T.T. Il semblait bien que, dans la pensée du législateur, l'amortissement, dont les modalités devaient être fixées par arrêté interministériel, serait effectué sur la base des taux réglementaires.

En fait, et contrairement aux prévisions, le budget de la première section, désormais allégé, se solda, dès l'exercice 1923, en excédent, et l'euphorie se poursuivit au cours des années suivantes. Le capital put donc être régulièrement rémunéré, et le Parlement préféra consacrer à son amortissement l'intégralité des excédents de recettes, pour éteindre aussi rapidement que possible la dette des P.T.T. envers l'Etat. En quatre ans, le remboursement fut intégral¹.

1. Montant des amortissements sur excédents de recettes (en millions)

Exercice 1923		10
— 1924		100
— 1925		24
— 1926		335
Total		469

Ce rythme accéléré fut, à plusieurs reprises, critiqué par les commissions parlementaires. En effet, s'il apurait la situation des P.T.T., il conduisait aussi à des versements plus importants que ceux que le service aurait supportés si les installations correspondantes avaient été acquises par lui, supérieurs également à la dépréciation réelle de celles-ci ; en absorbant la totalité des bénéfices, il retardait le moment où le service recouvrerait, avec la disposition de ceux-ci, l'autonomie financière.

§ 2. *Les impôts payés par l'Administration des Postes*

Considérée comme une entreprise industrielle, la Poste devrait payer les mêmes impôts que les sociétés ordinaires. En fait, elle en a été exonérée, pour des raisons diverses.

1° *Exemption ancienne : impôts directs et chiffre d'affaires.*

Certains projets antérieurs à celui de 1922 mettaient à la charge du budget annexe une contribution. Cependant ils ne pouvaient établir celle-ci sur la même base que pour les entreprises privées, car le but de l'exploitation postale, même industrialisée, n'est pas de réaliser des bénéfices, et elle affecte, par avance si possible, ses plus-values à l'amélioration de ses services. Aussi taxaient-ils non les profits, mais les recettes brutes des P.T.T., à un taux de 5 % considéré comme représentatif à la fois des impôts directs et du chiffre d'affaires.

En revanche, ces textes exigeaient de l'Etat la rémunération des dépôts en compte courant au Trésor des excédents de caisse de la Poste, provenant en particulier du service des articles d'argent¹. Cette rétribution était égale-

1. On les estimait à environ un milliard. En effet, les mandats ne sont, en moyenne, présentés au remboursement que cinq jours après leur émission : une somme de 250 millions environ reste ainsi en permanence dans les caisses du Trésor. De même, les avoirs des titulaires de chèques postaux présentent une partie stabilisée de près de 700 millions, ne servant pas aux règlements journaliers.

ment malaisée à asseoir, car les situations journalières de caisse ne donnent lieu à aucune centralisation comptable.

La loi de 1923 a préféré établir, entre ces différents éléments, une compensation, et a exempté les P.T.T. de tout impôt direct, ainsi que de la taxe sur le chiffre d'affaires. Dès l'origine, cette manière de procéder était très approximative, et son caractère arbitraire n'a pu que croître avec le temps¹. Mais il faut ajouter que la taxation des recettes brutes présentait elle-même un caractère forfaitaire, et que le taux de 5 % ne reposait sur aucun élément précis de comparaison.

On peut donc admettre, faute de mieux, l'équivalence des prestations exonérées ; d'ailleurs, en raison même du monopole, l'immunité fiscale de la Poste ne fait de tort à aucune entreprise privée².

2^o *Exemption récente : impôts sur les valeurs mobilières.*

Pour l'imposition des valeurs mobilières émises par les P.T.T., l'Enregistrement disposait, au contraire, de bases exactes : le montant des titres en circulation et de leurs produits annuels. En outre, les obligations du service peuvent concurrencer, sur le marché financier, les emprunts d'autres sociétés ayant un objet différent. Aussi la loi de 1923³ les assujettissait-elle « aux taxes de toute nature qui frappent ou frapperont les obligations des sociétés, compagnies ou entreprises françaises », consacrant ainsi l'assimilation des conditions d'exploitation du service à celles des collectivités privées.

1. Cependant le montant des recettes brutes des P.T.T. et le montant des excédents de caisse du service des articles d'argent, ont augmenté depuis 1923 dans la même proportion, du simple au triple, si bien que l'équivalence admise à l'origine est toujours à peu près réalisée.

2. Pour les services non monopolisés, la faveur accordée aux opérations bancaires de la Poste ne résulte pas de l'exemption fiscale dont elles bénéficient, mais de l'aménagement des tarifs dont elles sont passibles ; il eût été possible d'inclure dans les taxes un élément représentant l'impôt ; loin de le faire, on a établi des tarifs inférieurs au prix de revient.

3. Article 77, abrogé par l'article 27 de la loi du 29 décembre 1929.

Jusqu'en 1928 il n'a pas été fait application de cette disposition car, malgré l'assimilation officielle, il a été impossible d'émettre des obligations pour couvrir les dépenses de la deuxième section du budget annexe, qui subissait ainsi le contrecoup de la précarité du crédit public, au lieu de profiter de l'essor du crédit privé. Lors de l'émission de 1928, l'Administration dut s'engager, pour en faciliter le lancement, à ne pas réclamer aux porteurs le remboursement des impôts sur les titres émis. Elle eut de ce chef à supporter, en 1929, les impôts sur les arrérages de cet emprunt. Mais une loi l'exonéra pour l'avenir des impôts d'enregistrement.

Sans doute est-il légitime, du moment que le crédit des P.T.T. ne peut être dissocié du crédit public, de le faire participer, au regard de l'épargne, des avantages des emprunts d'Etat en même temps que de leurs sujétions. Mais il eût été possible cependant d'imposer au budget annexe un versement au fisc des taxes dont ses prêteurs sont exonérés. En méconnaissant, par une décision de circonstance, la dualité de ces aspects, le Parlement a en même temps limité l'autonomie du budget annexe.

§ 3. *La contribution aux retraites du personnel*

1° *Le principe.*

Tandis que les traitements du personnel en activité sont imputés sur les crédits du budget annexe, les pensions des agents retraités demeurent inscrites au budget général. Cette division est peu logique, car le statut du personnel des P.T.T., comme celui des autres fonctionnaires, forme un tout, qui est apprécié dans son ensemble par les candidats aux concours et examens : l'existence d'une retraite, en particulier, est souvent le corollaire d'un traitement d'activité inférieur, et, en dissociant les deux éléments, on risquerait de faire bénéficier les postiers à la fois, comme employés privés, d'émoluments élevés et, comme fonctionnaires, de substantielles retraites.

Cependant des considérations de fait militent en faveur de la séparation des crédits. Le régime des retraites, lui aussi, forme un tout, et il est impossible de discriminer, dans les arrérages, la portion afférente aux services accomplis dans les exploitations industrielles de l'Etat, de la fraction correspondant aux obligations militaires ou, le cas échéant, aux services rendus dans d'autres administrations. En outre, le régime des pensions civiles est celui de la répartition, qui n'est possible que pour des collectivités jouissant de la pérennité absolue ; jusqu'en 1923, le budget général avait encaissé les retenues opérées sur les traitements des postiers et, si leurs retraites avaient figuré au budget annexe, il eût du contribuer au paiement des pensions constituées, théoriquement tout au moins, à l'aide de ces prélèvements ; enfin, dans ce cas, un versement de l'Etat limité au montant des retenues effectives, aurait été trop réduit par suite de la hausse des prix et de la majoration des pensions survenues depuis la guerre.

En tout état de cause, un règlement compliqué était donc nécessaire. Pour en simplifier les données, le législateur de 1923 adopta une solution bâtarde¹. Les crédits resteraient inscrits au budget du ministère des Finances avec l'ensemble de la dette viagère de l'Etat ; mais le budget annexe contribuerait en partie à leurs charges par un versement annuel.

A cet effet, on opérerait, dans le régime des pensions, une coupure à base chronologique. Le budget général conserverait intégralement, d'une part, les retenues effectuées jusqu'au 31 décembre 1922, de l'autre, la charge des pensions correspondant à des droits acquis antérieurement à cette date. Les P.T.T. devraient assumer le service des pensions concédées pour des titres postérieurs au 1^{er} janvier 1923, et rembourser chaque année au ministère des Finances le montant de leurs arrérages, dans la mesure où

1. Loi du 30 juin 1923, article 70 ; règlement du 18 décembre 1923, article 67,

ils ne seraient pas couverts par les retenues opérées au cours de cette année.

Afin de déterminer le montant des remboursements, un compte spécial, dit « compte des pensions civiles des P.T.T. », serait tenu par le ministre des Finances. Il porterait : au débit, le montant des charges résultant des pensions ou réversions de pensions, ou de leurs accessoires (majorations, compléments de majoration, indemnités de cherté de vie) accordées, pour droits ouverts depuis le 1^{er} janvier 1923, au personnel des P.T.T. et aux ayants droit de ce personnel ; au crédit, le produit des retenues pour pensions effectuées sur les émoluments du personnel. A la fin de chaque exercice le compte serait balancé ; les soldes créditeurs seraient reportés d'année en année, sans produire d'intérêts ; les soldes débiteurs donneraient lieu au versement par le budget annexe au budget général d'une somme égale au déficit constaté.

2° *L'application.*

Ce système fut, à ses débuts, très favorable au budget annexe. Les retenues portaient en effet sur tous les traitements tandis que le nombre des pensions prises en charge était très réduit. Jusqu'en 1929, le compte se solda toujours en excédent. Mais, par la suite, le nombre des pensionnés mis à la retraite depuis 1923 augmentant, les retenues ne suffirent plus à couvrir les arrérages de leurs pensions ; et il était clair que le déficit annuel ne pouvait qu'augmenter encore pendant quelques années, pour se stabiliser aux environs de 500 millions vers 1945, lorsque, la presque totalité des bénéficiaires étant retraitée après 1923, le régime jouerait à plein.

La Poste aurait donc dû, à partir de 1930, effectuer des versements au budget général ; mais comme la situation du service était alors critique, l'Administration dut négocier avec le ministre des Finances, et elle en profita pour poser, au delà de la question de fait, la question de principe, en réclamant la réduction de ses obligations. Comparant la

situation du service à celle des entreprises privées, soumises à la législation des Assurances Sociales, elle estimait ne devoir supporter qu'une charge égale au montant des retenues imposées aux agents.

Au cours de la préparation du budget de 1933, le ministre des Finances sembla un moment admettre cette façon de voir, et consentir à limiter le versement annuel à environ 120 millions. Mais lorsque l'Administration des P.T.T. soumit à sa signature un projet de décret qui consacrait cet accord en modifiant le règlement de 1923, il refusa de l'approuver. Il n'accepta que de différer les versements réglementaires jusqu'à la réapparition des excédents, à condition que les arriérés deviennent alors intégralement exigibles dans la limite de ces excédents.

A cette discussion s'en ajoutait une autre, concernant la situation réelle du compte des pensions civiles. On s'aperçut en effet que celui-ci, tenu unilatéralement par le département des Finances, l'avait été dans des conditions singulières : ainsi on y avait imputé les pensions de réversion des veuves et orphelins concédées après 1923, même quand le titre initial de leur auteur remontait à une date antérieure ; de même, et jusqu'en 1934¹, le montant des retenues n'était porté au compte que l'année suivant leur perception, alors que les pensions étaient inscrites dès celle de leur concession. Aucun accord n'a pu être obtenu sur ce point.

Depuis 1933, grâce à divers artifices comptables qui constituent autant d'atteintes au budget annexe, celui-ci se solde à nouveau en excédent, et ces excédents sont intégralement versés au budget général à titre de contribution aux retraites du personnel². Cependant, du fait des arriérés

1. Les décrets-lois de 1934 sur la réforme de la comptabilité publique ont mis fin à cette pratique.

2. Versements au budget général au titre des retraites (en millions de francs).

Versements effectifs :	1933	113
	1934	103
	1935	212
Versements prévus par les lois de finances :	1936	752
	1937	387

de 1930 à 1932, et de la croissance rapide de la charge des retraites, le solde débiteur du compte reste très élevé¹. Il est impossible qu'il puisse être éteint avant quelques années, même si les excédents budgétaires persistent. En fait, le chapitre des pensions est devenu, pour le budget annexe, le chapitre de l'équilibre. Le budget général profite des excédents des P.T.T. comme avant 1923, comme si le fonds de réserve n'avait pas été créé, ni la libre disposition de ses bénéfices reconnue au service. Loin d'affranchir le service, les virements comptables le relie au budget de l'Etat par une chaîne impossible à rompre, et l'autonomie financière n'est plus qu'un vain mot.

1. Le solde débiteur, au 31 mai 1936, est de 692 millions. A titre d'exemple, les opérations du compte des pensions civiles en 1935, aboutissant à ce chiffre, ont été les suivantes (en millions).

Débit	Crédit
Solde débiteur fin 1934 580	Retenues..... 121
Paiements de pensions 444	Excédents de recettes
Remboursements de retenues 1	du budget annexe ... 212
1.025	333
Solde débiteur fin 1935 : 692.	

CHAPITRE II

COMPTABILITÉ INDUSTRIELLE

La centralisation, dans un document unique, de toutes les recettes et de toutes les dépenses occasionnées par le service des P.T.T., quelles que soient la nature des opérations et la qualité des cointéressés, permet de déterminer exactement le résultat final de l'exploitation. Mais, à elle seule, elle n'en fournit point l'explication ni n'en permet l'appréciation. Pour une entreprise industrielle, il est de fâcheux excédents comme d'heureux déficits.

Pour que les résultats soient suggestifs, il faut, par des groupements nouveaux ou des ventilations nouvelles, en reclasser les éléments. A cet effet, les documents budgétaires et comptables doivent présenter une certaine forme, analogue à celle des comptabilités commerciales.

Dans la pratique, les écritures de la comptabilité industrielle des P.T.T., se superposent à celles de la comptabilité publique, auxquelles il était impossible de renoncer. Cette combinaison est plus ou moins étroite : dans le budget, elle se manifeste par l'introduction de distinctions nouvelles dans les anciens cadres par ailleurs conservés ; dans les comptes, elle se traduit par l'établissement de nouvelles pièces selon des cadres spéciaux, parallèles aux classements traditionnels et non confondus avec eux.

Section I

Comptabilité budgétaire

La contexture du budget annexe se différencie de celle des budgets des autres départements par les principes généraux qui président à ses divisions. Le souci d'une gestion commerciale se fait sentir dans la nomenclature budgétaire tout entière ; mais il est surtout à l'origine de la distinction entre l'exploitation courante et les travaux de premier établissement.

§ 1. *La nomenclature budgétaire*

En votant, en 1923, le premier budget annexe des P.T.T., le législateur avait conservé comme unités de vote les chapitres, avec l'intitulé et le contenu qui étaient les leurs dans les budgets antérieurs, lorsque les dépenses des Postes faisaient l'objet d'une section spéciale du budget des Travaux publics. Par suite, c'est à ces chapitres que se référaient les engagements et les mandatements de dépenses.

Lorsque, après la clôture de l'exercice, l'Administration se préoccupa de dresser les comptes de résultats prévus par la loi, elle s'aperçut que cette entreprise était difficile, sinon impossible. L'ancienne nomenclature budgétaire ne se prêtait pas à la ventilation des dépenses par branche d'exploitation ; elle ne permettait pas non plus de faire apparaître les résultats de divers services spéciaux. En outre, certaines dépenses afférentes à des travaux de premier établissement avaient dû, faute de rubriques spéciales, être supportées par la première section.

Il était donc nécessaire que des mesures de redressement fussent prises pour établir la concordance entre les comptes budgétaires, soumis à la Cour des Comptes, et les comptes d'exploitation et d'établissement, qui seuls permettent de

dégager les résultats économiques réels de la gestion et de faire des comparaisons utiles entre les exercices successifs. Une loi spéciale¹ vint autoriser le ministre des Finances et le ministre du Commerce (ce dernier en tant que chef du service des P.T.T.) à effectuer, même après la clôture de l'exercice, les opérations comptables qui seraient reconnues nécessaires pour établir cette concordance dans les comptes des exercices 1923 et 1924, et à prononcer, par simples décrets, les transferts de crédits correspondants.

D'autre part, à partir de 1925, l'Administration établit ses prévisions budgétaires suivant une nouvelle nomenclature. Celle-ci ne comportait plus, au titre des dépenses de la première section, que 32 chapitres au lieu de 55² : en rassemblant les crédits sous un petit nombre de rubriques pourvues de très larges dotations, on facilitait la centralisation des résultats. En outre, la nouvelle texture budgétaire substituait presque partout, au classement des crédits par nature des dépenses, le classement par branches d'exploitation et par services, ce qui permet de servir directement, au vu des pièces justificatives et dès l'engagement des dépenses, les comptes destinés à exprimer les résultats de la gestion de chacun d'eux, sans que l'on soit obligé de procéder à des ventilations toujours arbitraires.

Néanmoins le contrôle parlementaire n'en est pas affaibli, car les documents comptables comportent des articles et des paragraphes, en nombre supérieur à ceux des anciennes divisions, et sur la dotation desquels peuvent porter les observations des Commissions et des Assemblées. D'ailleurs, la tâche des contrôleurs législatifs est facilitée car, ce qui importe dans une entreprise industrielle, c'est de pouvoir

1. Loi de Finances du 29 avril 1926, article 93. Le décret du 9 janvier 1927 a procédé aux opérations de ventilation et de transfert de crédits autorisées par cette loi.

2. Aujourd'hui le nombre des chapitres est revenu à 42, par suite de la spécialisation des crédits de la radiodiffusion, qui a nécessité l'ouverture de 10 nouvelles divisions.

dégager à tout moment les résultats d'un service déterminé et le prix de revient de telle ou telle opération.

§ 2. *Exploitation et premier établissement*

1° *Le principe de la distinction.*

Pour un service industriel, comme celui des P.T.T., toutes les dépenses n'ont pas le même caractère : les unes concourent à l'entretien et au fonctionnement des services, dont elles assurent la permanence et l'universalité ; les autres sont consacrées à des travaux d'outillage, qui accroissent pour l'avenir les possibilités de l'entreprise. Tandis que les premières sont des dépenses à fonds perdus, les secondes laissent entre les mains de l'Administration un outillage qui a une valeur propre et est productif de revenus futurs. La politique de l'Administration à l'égard de ces deux catégories de dépenses doit être différente : elle doit chercher à comprimer les frais d'entretien et d'exploitation courante, pour obtenir les meilleurs résultats avec ses moyens d'action actuels ; elle peut, au contraire, développer ses investissements, afin de se constituer de nouveaux moyens d'action.

Par suite, les recettes auxquelles on peut recourir pour faire face à ces dépenses ne sont pas les mêmes dans les deux cas. Pour couvrir des charges annuelles d'exploitation, il faut utiliser des recettes également annuelles, sinon le service s'endette et s'appauvrit. Pour acquérir des biens productifs, on peut renoncer à s'adresser à l'usager, qui ne reçoit pas de contre-prestation actuelle, pour faire appel à des ressources extraordinaires, en l'espèce à l'épargne publique. Pour que cette méthode soit légitime, il faut cependant que la durée de l'emprunt ne soit pas supérieure à la longévité du matériel acquis, ni son taux au rendement qui en est escompté : les obligations émises ont alors pour contrepartie à la fois, au regard du public, un capital réalisable et, au regard du service, une source de produits.

La légitimité de la discrimination des dépenses est, au reste, indépendante de la qualité des recettes qu'on affecte à leur couverture. La possibilité d'emprunt qui en découle ne doit pas faire négliger son intérêt intrinsèque, qui est de clarté et de sincérité budgétaires : en classant à part les dépenses d'outillage, elle permet d'apprécier exactement les résultats de l'exploitation, et de déterminer séparément la productivité des différentes dépenses, renouvelables ou exceptionnelles.

La loi de 1923¹ a consacré cette distinction pour le service industriel des P.T.T. Le budget annexe comprend deux sections : à la première figurent les recettes et les dépenses de l'exploitation, tandis que la deuxième est exclusivement affectée aux dépenses de premier établissement et aux ressources spéciales consacrées à ces dépenses².

Ce principe une fois posé, encore faut-il définir d'une manière précise quelles sont les dépenses d'exploitation et d'établissement. Plus exactement, il suffit de définir le contenu de la deuxième section, car celle-ci est l'exception alors que la première section est la règle de droit commun applicable à tous les crédits qui n'en sont pas expressément exclus.

La définition légale est très large : elle dénomme frais de premier établissement « les installations nouvelles, les

1. Article 70, complété par le règlement d'administration publique, articles 1^{er}, 42 (modifié par le décret du 17 février 1930) et 54.

2. Le budget annexe comporte aussi une troisième section, mais celle-ci est uniquement destinée à retracer des opérations d'ordre de nature spéciale qui n'influent en aucun cas sur les résultats de l'entreprise. A l'origine, elle suivait les opérations de reconstitution du service postal, télégraphique et téléphonique dans les régions dévastées par la guerre ; elle ne comprend plus aujourd'hui que les pensions servies aux anciens fonctionnaires des Postes de l'Etat d'Alsace-Lorraine. Payées par les comptables des Postes, ces pensions afférentes à des services rendus avant 1923, sont intégralement remboursées au budget annexe par le budget général qui, en principe, devait lui-même recevoir de l'Allemagne une contribution égale au montant des dépenses de la troisième section.

Cette individualisation a permis autrefois de suivre les mouvements du capital des P.T.T. dans les régions envahies, et de déterminer la dette allemande. Elle ne présente plus guère aujourd'hui d'intérêt.

extensions et améliorations du matériel existant », cette précision étant d'ailleurs purement énonciative. Au contraire, les projets antérieurs à 1923 visaient seulement, dans une énumération limitative, les installations nouvelles et les travaux complémentaires d'agrandissement et d'extension. Il résulte de cette opposition que la formule nouvelle n'exclut en principe ni les marchés de fournitures portant uniquement sur des objets mobiliers, ni les dépenses d'amélioration des matériels anciens, difficiles à distinguer des charges de pur entretien.

Cette imprécision ayant soulevé les critiques des commissions parlementaires, l'Administration a été amenée à déclarer que, dans sa pensée, la nature même des dépenses déterminait leur classement. Sont considérées comme dépenses de premier établissement toutes celles qui ont pour effet d'accroître la valeur du capital du service et dont l'amortissement se poursuit sur plusieurs années : en d'autres termes, ce sont celles qui sont désignées dans la comptabilité d'une exploitation industrielle sous le nom de valeurs immobilisées ou encore tout ce qui est inventorié en fin d'exercice et augmente l'actif au bilan.

Cependant certaines exceptions étaient apportées à cette règle. D'une part les frais de rattachement des abonnés aux bureaux téléphoniques devaient figurer à la première section ; cette restriction illogique a été supprimée en 1925. D'autre part, les dépenses de petit outillage devaient, en raison de leur caractère renouvelable, donner lieu à amortissement en un seul exercice et, corrélativement, être supportées par la première section : ceci vise le mobilier, le matériel de bureau, les lignes téléphoniques aériennes, les lignes souterraines entre postes d'abonnés et bureaux (et non entre bureaux) et généralement tout le « petit outillage » tel que le détail en est donné par un arrêté ministériel.

Pour être supportées par la deuxième section du budget annexe, les dépenses doivent remplir, outre la condition de fond concernant la nature de l'opération, une condition

de forme : on a cru devoir préciser que seules pourraient y figurer les dépenses de premier établissement ayant fait l'objet d'une approbation législative, soit par les lois de Finances, soit par des lois spéciales. Mais en fait, l'Administration garde une grande liberté d'appréciation à l'intérieur des cadres très larges de la loi budgétaire. Elle en profite parfois pour faire face au moyen de ressources d'emprunt à des dépenses qui auraient dû incomber au compte d'exploitation. Le procédé le plus courant consiste à présenter comme travaux complémentaires des installations telles que l'éclairage ou le chauffage, dont l'importance ne justifie pas cette dénomination. Mais on voit demander aussi, au titre d'installation de bureaux, l'achat de machines à écrire, ou même de pinces et de tampons. En réalité, l'objet de la deuxième section devrait être uniquement la réalisation des grands programmes dont la réforme de 1923 avait précisément pour objet de permettre la mise en œuvre.

2° *Le contenu des deux sections.*

Si le critérium général de la distinction de l'exploitation et du premier établissement est assez incertain et peut permettre certains abus, du moins les textes organiques ont-ils prévu un grand nombre de cas particuliers.

La section d'établissement comprend les frais de direction, de surveillance, de matériel ou de main-d'œuvre afférents à la constitution des matériels faisant l'objet de grands programmes et soumis à amortissement, c'est-à-dire aux opérations suivantes :

acquisition, construction, extension et appropriation des immeubles (terrains ou bâtiments) ;

établissement des lignes électriques et pneumatiques ;

installation des bureaux, ateliers et stations ;

travaux complémentaires relatifs à ces différents matériels : les travaux complémentaires se distinguent des travaux de programme en ce qu'ils peuvent être réalisés dans le délai d'une année, et à l'inverse, des travaux d'entre-

tien en ce qu'ils ont pour effet d'augmenter la valeur des objets sur lesquels ils portent.

Tantôt les frais de cette nature sont propres à des travaux d'établissement : ils sont alors intégralement supportés par la deuxième section. Tantôt ils sont communs à l'exploitation et aux travaux neufs : c'est notamment le cas des frais d'étude et de direction ; il y a lieu alors d'opérer une ventilation des dépenses entre le compte d'exploitation et le compte d'établissement. Chaque année, un arrêté du ministre, pris après avis du Conseil supérieur des P.T.T., détermine le mode de répartition des frais généraux entre les deux sections.

Là encore, la tentation est forte pour l'Administration de couvrir par des ressources extraordinaires des dépenses d'exploitation, en majorant la quote-part des frais généraux applicables aux travaux neufs. La progression des chiffres des virements de la première à la deuxième section au cours des dernières années semble indiquer que l'on n'a pas toujours su y résister¹.

Aux recettes de la deuxième section figurent des produits qui peuvent être soit des recettes d'emprunt, dotées ou non d'affectations particulières, soit des recettes propres du service. Nous examinerons, au prochain chapitre, suivant quelles règles il est possible de faire appel à ces différentes ressources, et dans quelle mesure on a effectivement utilisé les unes et les autres.

La première section, au contraire, n'est alimentée, en principe, que par des recettes annuelles et permanentes.

1. Les crédits de la deuxième section au titre de la rémunération du personnel participant à l'étude, à la direction et à l'exécution des travaux ont augmenté comme suit (en millions de francs) :

	Traitements	Indemnités
1926	26	19
1929	108	28
1931-1932	108	46
1937	150	61

Les principales sont, évidemment, les produits des taxes des différents services, auxquels il faut ajouter le remboursement, par le budget général, de la valeur des correspondances transmises en franchise et des services rendus au Trésor. Mais on y trouve aussi des ressources de moindre importance qui, avant 1923, étaient encaissées comme « recettes accidentelles à différents titres » par le budget général, et dont l'inscription au budget annexe traduit l'autonomie des P.T.T. : produit de la publicité dans les carnets de timbres, dans l'annuaire du téléphone, dans les bureaux, etc. ; retenues imposées aux fournisseurs et entrepreneurs pour retards ou irrégularités dans l'exécution de leurs marchés ; remboursement des avances consenties aux fonctionnaires en instance de pension ; montant des valeurs trouvées dans les correspondances tombées au rebut ; enfin, produit des ventes d'objets mobiliers ou immobiliers désaffectés ou devenus inutilisables¹. De même un chapitre spécial est consacré aux intérêts du placement, en compte courant au Trésor, des fonds d'emprunt de la Poste en instance d'emploi.

Quant aux charges de la première section, elles comprennent :

1^o Les dépenses d'exploitation proprement dites, c'est-à-dire les frais de fonctionnement et d'entretien des services postaux, télégraphiques, téléphoniques, radioélectriques et financiers. Ce sont principalement des dépenses de personnel, de loyer et de transport, mais il y a aussi l'acquisition et le renouvellement du petit matériel non soumis à amortissement.

1. Depuis 1923 le produit des aliénations de biens appartenant à l'Administration des P.T.T. n'est plus versé au budget général ; en outre, mais seulement pour les biens mobiliers (matériel réformé), la Poste peut procéder elle-même à la vente sans demander le concours de l'Administration des Domaines.

Il est normal que ces ressources, bien qu'exceptionnelles, profitent à la première section du budget annexe, puisque c'est elle qui prend en charge l'amortissement de l'outillage, et supporte les risques d'une dépréciation anticipée ou accélérée.

2° Les charges de l'amortissement industriel, normalement suivant les taux réglementaires, exceptionnellement par des versements correspondant aux outillages détruits ou condamnés avant l'amortissement complet.

3° Les charges de capital, comprenant : la rémunération des avances temporaires du Trésor ou du budget général, l'intérêt et l'amortissement des bons et obligations des P.T.T. et des avances des collectivités et particuliers, enfin le service du capital non amorti pris en charge par le budget annexe.

A ces chapitres permanents de recettes et de dépenses s'ajoutent, suivant les circonstances, un ou plusieurs chapitres, tantôt de recettes, tantôt de dépenses, destinés à parfaire l'équilibre de la première section : prélèvement ou versement au fonds de réserve, avance du budget général ou versement à l'Etat. Ce rôle de chapitre d'équilibre est aujourd'hui rempli par la contribution aux retraites du personnel des P.T.T., qui devrait normalement figurer parmi les dépenses de personnel annuelles et permanentes à la charge du budget annexe.

Section II

Comptabilité extrabudgétaire

Les comptes spéciaux, tenus par l'agent comptable centralisateur des P.T.T. parallèlement aux écritures ordinaires de la comptabilité publique, ont un double but : d'une part, présenter d'une façon claire les résultats économiques réels de chaque exercice, d'autre part assurer la continuité du service en liant les exercices successifs entre eux.

SOUS-SECTION I

Comptes annuels de résultat

La présentation des résultats de l'activité de la Poste repose, comme celle des prévisions, sur la distinction entre les opérations courantes de l'exploitation et les travaux d'établissement. Cette organisation comptable, analogue à celle des entreprises privées, était déjà mise en pratique, bien avant 1923, par les réseaux de chemins de fer ; la réforme de la comptabilité publique opérée par les décrets-lois de 1934 en a fait une obligation pour tous les offices industriels de l'Etat dotés de la personnalité civile.

L'agent comptable centralisateur des P.T.T. doit donc présenter, chaque année, un compte d'exploitation et un compte d'établissement. Enfin un bilan forme la synthèse de l'un et de l'autre et reprend les résultats du budget annexe depuis sa création.

*§ 1. Les comptes d'exploitation**1° La forme des comptes.*

Les textes organiques¹ prescrivent la tenue d'un « compte général d'exploitation » retraçant toutes les opérations annuelles de la gestion, et prévoient qu'il sera divisé en deux éléments : un « compte d'exploitation » proprement dit, un compte « profits et pertes ». Afin de serrer de plus près encore la réalité, il a été jugé nécessaire, dans la pratique, d'y ajouter un troisième document qui est, le compte « résultats généraux ».

La fonction respective de ces trois comptes peut être schématisée comme suit : les deux premiers retracent les recettes et les dépenses de l'exploitaton, directes dans un cas, accessoires dans l'autre, mais qui, les unes et les autres,

1. Loi du 30 juin 1923, article 81 ; décret du 18 décembre, articles 27 et 54.

se traduisent par des écritures budgétaires et influencent le résultat de l'exercice ; le dernier y ajoute des charges extra-budgétaires purement fictives.

Le compte d'exploitation oppose les recettes et les dépenses qui, par leur nature, peuvent être considérées comme provenant de l'exploitation proprement dite des divers services qu'assure l'administration : au débit, le produit des taxes, abonnements, forfaits, représentant la valeur des services rendus aux usagers, particuliers ou collectivités publiques ; au crédit les émoluments du personnel, les loyers, les frais d'entretien des installations et de l'outillage et de remplacement du matériel, les charges du transport et de la distribution des correspondances, etc.

Pour présenter la situation réelle de l'exploitation, il faut mentionner, à la fin de l'exercice, certaines opérations de régularisation : on porte, à la fois en recettes et en dépenses, la valeur des matériels prélevés dans les magasins départementaux pour l'exécution de travaux d'entretien ; on rembourse au fonds d'approvisionnement le montant de l'excédent de ses sorties sur ses entrées, afin de tenir compte des manquants ou des avaries que décèle l'inventaire annuel et de maintenir ainsi constante sa dotation ; enfin on soustrait des dépenses la part des frais généraux applicable aux opérations d'établissement, ainsi que diverses dépenses mandatées, pour la facilité du service, sur les crédits de la première section bien qu'elles se rapportent à des travaux compris dans la seconde.

Le compte de profits et pertes reprend le solde, débiteur ou créditeur, du compte d'exploitation, et y ajoute les produits et les charges « en dehors de l'exploitation », qui résultent accessoirement de la gestion des services : charges de capital, versements au fonds d'amortissement, dépenses de remplacement du matériel lorsqu'elles sont couvertes par des prélèvements sur des fonds spéciaux, enfin produits divers de toutes sortes.

Il détermine en outre, l'affectation du bénéfice net de

l'exercice, ou mentionne les moyens employés pour couvrir son déficit net.

Enfin, le compte de résultats généraux est débité ou crédité du solde du compte de profits et pertes, et reçoit en outre l'imputation de tous les profits et pertes non traduits par des opérations budgétaires, mais appartenant néanmoins à l'exploitation. Ainsi la dépréciation subie par les installations existantes au début du fonctionnement du budget annexe, qui ne donne pas lieu à versement au fonds d'amortissement et par conséquent ne fait pas l'objet d'une dépense budgétaire, constitue cependant une perte pour l'exploitation. De même il est fait état de la diminution de valeur des immobilisations réalisées depuis le 1^{er} janvier 1923, dans la mesure où cette perte n'a pas été amortie par des versements compensateurs, le jeu normal de ceux-ci ayant été récemment suspendu.

Le solde de ce dernier compte constitue le résultat économique définitif de l'exercice. C'est lui que l'on retrouvera au bilan.

2° *L'utilisation des comptes.*

Du compte d'exploitation et du compte de profits et pertes on déduit respectivement le coefficient d'exploitation brut et le coefficient d'exploitation net de l'entreprise : ceux-ci s'obtiennent en calculant le pourcentage du total des charges du compte par rapport au total de ses produits, et permettent ainsi de déterminer, indépendamment de la quotité du trafic, le rendement final et ses variations annuelles.

Il ne suffit pas de connaître le rendement global de l'entreprise, il faut encore localiser les causes éventuelles de sa faiblesse ou de son élévation, de son fléchissement ou de son redressement. A cet effet, la loi a prévu que les coefficients d'exploitation ne seraient pas établis seulement pour l'ensemble du service, mais aussi pour chacune des branches principales de l'exploitation, ainsi que pour chacun des

services spéciaux désignés par le ministre. Dans la pratique, cette exigence n'est que très imparfaitement satisfaite.

On répartit bien les dépenses et les recettes de l'exploitation, soit d'après les résultats réels, soit d'après des règles de répartition fixées par arrêté ministériel, entre les quatre branches de l'exploitation : Poste et services financiers, Télégraphe, Radiodiffusion, Téléphone. Cette ventilation donne des résultats significatifs et que nous avons déjà utilisés¹. Mais elle est encore insuffisante ; on peut regretter en particulier, que les services financiers restent incorporés dans l'exploitation postale, dont ils diffèrent profondément, ne serait-ce que parce qu'ils ne sont pas monopolisés ; cette façon de procéder a indiscutablement pour effet de masquer le déficit des premiers (et par suite le coût de la concurrence qu'ils font aux banques privées), et de diminuer l'excédent de la seconde.

Ces inconvénients auraient pu être atténués si l'on avait essayé de dégager, pour des « services spéciaux » judicieusement sélectionnés, la part qui leur revient dans les produits et les charges de l'exploitation. Mais en fait, on s'est contenté de répartir le contenu des chapitres de recettes et de dépenses entre 26 rubriques dont la classification ne repose que sur une base administrative : ainsi elle distingue l'Administration centrale, l'enseignement professionnel, l'inspection générale, le service médical, les ateliers, les directions, le service intérieur des bureaux principaux ou

1. Ainsi, en 1935, le coefficient d'exploitation était, pour l'ensemble des services, d'environ 90 % ; mais suivant les branches, il variait du simple au triple, comme le montre le tableau suivant.

	Coefficient brut	Coefficient net
Ensemble des services ..	81, 43	89, 22
Poste et services financiers	98, 67	93, 24
Télégraphe	152, 30	149, 73
Radiodiffusion	48, 42	50, 76
Téléphone	49, 18	77, 39

secondaires, les services maritimes, les services ambulants des trains, sans s'attacher à la nature des opérations. Seuls les services des pneumatiques et des chèques postaux, en raison du personnel spécialisé qu'ils utilisent, font l'objet d'une mention particulière, tandis que celui des articles d'argent reste confondu dans la masse du service intérieur des bureaux qui, à elle seule, englobe plus de la moitié des crédits budgétaires. En outre, les dépenses générales de l'exploitation et les « dépenses en dehors de l'exploitation », au lieu d'être réparties entre les différents services, font l'objet de deux rubriques spéciales pour leur montant respectif global.

La conséquence de cet état de choses, c'est que, malgré le vœu du législateur, les comptes de résultats sont de médiocre utilité pour la détermination des prix de revient, qui devraient s'en déduire automatiquement. Aussi le calcul du coût des différentes opérations, au lieu d'être exécuté facilement et annuellement, ne l'est-il qu'à des intervalles espacés, et d'après une méthode empirique qui, ne tenant compte que du temps de travail fourni par les agents des bureaux d'exécution, néglige et les frais généraux et les charges de capital.

Si la valeur absolue des coefficients d'exploitation est contestable, du moins pourraient-ils avoir une utilité relative, en permettant des comparaisons entre les différents exercices, qui élimineraient les causes d'erreur constantes. Mais il faudrait pour cela, que le législateur se fût abstenu de remanier sans cesse le régime financier des P.T.T., soit en modifiant le contenu respectif des sections, soit en suspendant le fonctionnement de certains organismes ou le service de l'amortissement. Dans ces conditions, deux exercices successifs sont rarement entièrement comparables.

§ 2. *Compte de premier établissement*

Le compte d'établissement retrace, chaque année¹, les opérations de la deuxième section du budget annexe : on doit y trouver toutes les opérations qui ont pour effet d'accroître l'actif immobilisé de l'Administration, ainsi que les ressources correspondantes.

Le compte est agencé de manière à permettre, d'une part de connaître la suite donnée aux programmes de travaux votés par le Parlement, d'autre part de déterminer, en fin d'exercice les versements ou les prélèvements à faire aux différents fonds spéciaux, et les montants à porter à chaque rubrique du bilan et des états de développement qui lui sont annexés.

Parmi les dépenses, il distingue : les installations nouvelles réalisées après autorisation parlementaire, au titre soit de travaux de programme, soit de travaux complémentaires de premier établissement, selon que leur exécution s'échelonne ou non sur plusieurs années ; le remplacement des bâtiments, du matériel et de l'outillage transférés à l'Administration en 1923 ; enfin le renouvellement des installations constituées depuis 1923, financé par des prélèvements sur les fonds d'amortissement et de réserve ou, en cas d'insuffisance, par voie d'emprunt.

En outre, ces différents postes sont répartis entre les quatre branches principales de l'exploitation et, pour chacune d'elles, entre les différentes catégories d'actifs susceptibles de taux d'amortissement différents : terrains,

1. D'après la loi du 30 juin 1923, article 81, et le décret du 18 décembre, article 55, le compte du premier établissement devait recevoir dès l'origine l'imputation de la valeur des immobilisations existantes, et, par la suite, celle de toutes les constructions nouvelles et améliorations, ainsi que des dépréciations de caducité des installations.

Tel qu'il est présenté à l'heure actuelle, le compte d'établissement n'est qu'un compte annuel de dépenses, et non un compte permanent de valeurs. Ce dernier rôle est tenu, en son lieu et place, par des états de développement annexés au bilan. Cette façon de procéder, qui respecte la symétrie budgétaire, est plus logique.

bâtiments, matériel roulant, mobilier, outillage technique, lignes, câbles sous-marins.

Le compte distingue de même les ressources suivant qu'elles sont gratuites ou onéreuses et, dans ce dernier cas, selon les règles spéciales d'amortissement financier ou de remboursement qui leur sont applicables : émissions de bons ou obligations des P.T.T. ; avances de trésorerie faites à défaut ou dans l'attente des emprunts publics ; avances remboursables consenties par des collectivités ou des particuliers pour l'établissement de réseaux ou de lignes téléphoniques ; fonds de concours ; prélèvements sur l'actif des fonds de prévoyance.

Ce sont ces mêmes rubriques que l'on retrouve à l'actif et au passif du bilan.

§ 3. *Le bilan*

Le bilan est le document le plus caractéristique de la nouvelle comptabilité dont il forme l'aboutissement. Il groupe en un seul tableau, par actif et passif, les soldes des comptes du Grand livre général de l'entreprise, et constitue l'inventaire annuel des valeurs mobilières et immobilières, des créances et des dettes de toute nature de l'Administration des Postes¹. Il permet de juger, si, d'une année à l'autre, celle-ci s'est enrichie ou appauvrie ; il faut ajouter, cependant, que la comparaison des éléments d'actif et de passif, en particulier au point de vue de leur liquidité et de leur exigibilité, reste très théorique, car les valeurs réelles qu'il mentionne sont, quelle que soit leur nature propre, à peu près irréalisables, tandis que toutes les dettes jouissent d'une garantie de sécurité particulière, qui est l'aval général, exprès ou tacite, de l'Etat. En fait, ce n'est pas l'étude du bilan du service qui décide les épargnants à souscrire à ses titres.

1. Loi du 30 juin 1923, article 81 ; règlement du 18 décembre, articles 59 à 62.

L'établissement du bilan se présente pour les P.T.T. autrement que pour les entreprises industrielles privées, du fait que les services s'exécutent, non par gestion, mais par exercice. Il ne peut être effectué qu'après la clôture de la période complémentaire de l'exercice¹, mais, à la date où les écritures sont ainsi arrêtées, elles englobent nécessairement une partie des opérations de l'exercice en cours. Pour résoudre cette difficulté, on présente, sous une rubrique particulière, les résultats provisoires de l'année courante ; il en résulte que le bénéfice ou le déficit de l'exercice considéré n'est pas exactement représenté par le solde de la balance des comptes du Grand livre.

Sous ces réserves, il est intéressant de considérer la composition du bilan du service².

1. A l'heure actuelle le 31 mai.

2. Bilan du service au 31 mai 1936 (en millions de francs).

ACTIF

I. — *Actif immobilisé :*

Immobilisations antérieures à 1923	1.695
Immobilisations postérieures à 1923	11.170
Renouvellement des immobilisations antérieures à 1923	103
Renouvellement des immobilisations postérieures à 1923	18

12.986

II. — *Actif réalisable :*

Matériel à la disposition des services	192
Fonds d'approvisionnement	248
Fonds d'amortissement	195
Fonds de réserve	—
Fonds libres d'emprunts	1.142
Comptes débiteurs divers	22.766

24.544

III. — *Actif disponible :*

Trésor public s /c-courant	—
Trésor public s /c-opérations à régulariser	84
Comptables L /c. de caisse	835
Solde des comptes de chèques postaux des comptables	19

938

IV. — *Service des emprunts :*

Primes de remboursement	724
Frais d'émission	133

858

1° *Les comptes d'actif.*

L'actif comprend à la fois des éléments matériels et des éléments fictifs. Les premiers eux-mêmes se divisent en actif immobilisé, actif réalisable et actif disponible.

V. — *Bénéfices d'exploitation :*

Employés conformément aux lois des 30.6.23, 19.12.26, 29.6.29 et 29.11.29	777
Contribution au paiement des pensions du personnel	427
Report des excédents de la radiodiffusion	53
	1.256
VI. — <i>Avances téléphoniques remboursées :</i>	55
Total de l'actif	40.636

PASSIF

I. — *Passif non exigible :*

Capital	1.143
Capital amorti	469
Avances du Trésor remboursées	32
Avances du budget remboursées	4
Bons et obligations amortis	819
Fonds de concours employés	435
Avances téléphoniques remboursées	1.061
Excédents de recettes de la 1 ^{re} section	308
	4.270

II. — *Passif exigible à long terme :*

Avances du Trésor	238
Bons et obligations	10.834
Avances téléphoniques remboursables	42
	11.113

III. — *Passif exigible à court terme :*

Trésor public s/c. courant	381
Trésor public s/c. opérations à régulariser	2.813
Comptes créditeurs divers	20.080
	23.274

IV. — *Amortissements :*

Installations constituées avant 1923	595
— — — après 1923	930
	1.524

V. — *Résultats généraux depuis le 1^{er} janvier 1923*

66

VI. — *Résultats provisoires de l'exercice en cours*

389

Total du passif 40.636

L'actif immobilisé comprend l'ensemble de l'outillage de l'Administration : immeubles et installations diverses, matériel posé ou employé. Dès l'instant où cet outillage est susceptible d'être utilisé dans le service, il est considéré comme immobilisé, quelles que soient par ailleurs sa nature et son importance. Tous ces éléments sont inscrits à l'actif pour leur prix de revient, les dépréciations étant ensuite portées au passif du bilan. Des états de développement fournis à l'appui du bilan distinguent, pour chaque poste, la part des différentes branches de l'exploitation, et des différentes sortes d'outillage, en valeur brute et en valeur nette.

L'actif réalisable englobe les approvisionnements et stocks de matières des magasins régionaux et départementaux ou du fonds spécial à convertir, tôt ou tard, en de nouvelles immobilisations, les avoirs des fonds de prévoyance, les ressources disponibles provenant des emprunts, enfin les créances diverses envers des tiers, consécutives notamment aux paiements effectués pour le compte de l'Etat, de la Caisse des Dépôts et Consignations, de la Caisse nationale d'épargne, etc...

Enfin l'actif disponible comprend les valeurs de caisse, représentées soit par du numéraire, soit par des titres ou figurines assimilés au numéraire, et les avoirs du budget annexe en compte courant, soit directement au Trésor, soit au service des chèques postaux.

A ces actifs réels s'ajoutent des actifs fictifs : ainsi les primes de remboursement et les frais d'émission des obligations émises ; les bénéfices de l'exploitation réalisés depuis l'origine du budget annexe, et ayant reçu une affectation ; enfin, le montant des avances téléphoniques contractées sous le régime de la loi du 31 mars 1932 et remboursées sur fonds d'emprunt.

2° Les comptes du passif.

En contrepartie des valeurs de l'actif figure au passif la valeur globale du capital investi dans les différents ser-

vices, et dont les éléments sont classés d'après leur degré d'exigibilité.

Le passif non exigible représente les fonds engagés par l'entreprise elle-même, c'est-à-dire les ressources qui ont été encaissées sans inscription corrélatrice d'une dette, soit que le budget annexe les ait reçues à titre gratuit lors de sa création, soit qu'il les ait acquises depuis lors au moyen de ses propres ressources. On y trouve la valeur des immobilisations initiales du service, considérées comme amorties pour partie par les bénéfices d'exploitation présumés de l'ancien service des Postes, et pour le reste par le versement à l'Etat des excédents de recettes de la première section de 1923 à 1926 ; les fractions amorties sur crédits budgétaires, des obligations des P.T.T. ou des avances de l'Etat ayant pour objet de couvrir les dépenses de la deuxième section, ainsi que des avances consenties par des collectivités ou particuliers pour l'établissement de lignes ou de réseaux déterminés ; les participations non remboursables des tiers accordées à titre de fonds de concours ou de parts contributives pour certaines dépenses ; enfin les bénéfices de 1927 à 1929 affectés à la couverture des dépenses d'établissement.

Le passif exigible à long terme comprend les dettes non encore apurées contractées par les P.T.T., soit pour constituer leur actif immobilisé (emprunts publics, avances du Trésor, avances téléphoniques), soit pour faire face aux déficits de l'exploitation.

Enfin le passif exigible à court terme représente le solde des comptes de trésorerie créditeurs, soit envers l'Etat, soit envers des particuliers : y figurent notamment le montant des recouvrements effectués pour le compte de l'Etat ou d'organismes publics ou semi-publics, les avoirs des titulaires de comptes de chèques postaux, les intérêts échus ou les titres remboursables des obligataires.

A côté de ces dettes, le passif comporte des dépréciations qui diminuent la valeur des éléments d'actif, qu'ils aient ou non donné lieu à un amortissement régulier.

Enfin l'équilibre entre l'actif et le passif est assuré par une rubrique de résultats généraux, dont il faut extraire les résultats provisoires de l'exercice en cours pour obtenir les résultats définitifs acquis à l'expiration de l'exercice précédant l'établissement du bilan.

Si l'on ajoute qu'à l'appui du bilan sont dressés des états de développement de la plupart des comptes qui y sont portés, présentant les opérations de ceux-ci depuis l'origine du budget annexe, on doit reconnaître que l'on se trouve en présence d'un instrument comptable perfectionné. Mais celui-ci, pour les raisons qui ont déjà été exposées, fournit des sources d'information, sans doute précieuses, plus que des éléments d'appréciation et sa complexité même prouve que le plus complet empirisme a présidé aux opérations qui en ont rempli les cadres harmonieusement établis. Les procédés techniques les plus heureux ne sont pas en eux-mêmes des garants d'une saine politique, ils ne valent que par le souci des administrateurs de se conformer aux disciplines qu'ils impliquent.

SOUS-SECTION II

Fonds spéciaux permanents

Le même éclectisme, qu'on vient de signaler, se retrouve dans l'utilisation qui a été faite des différents fonds permanents institués par la loi de 1923 pour soustraire les opérations du budget annexe à la règle de l'annualité. Le fonds d'approvisionnement, qui n'offrait au service que des avantages, fonctionne normalement ; les fonds d'amortissement et de réserve, qui lui imposaient certaines charges, ont vu leurs règles partiellement ou totalement méconnues.

§ 1. Le fonds d'approvisionnement

Le fonds d'approvisionnement est le magasin général de l'entreprise. Il pourvoit aux opérations de trésorerie

que nécessite la reconstitution du matériel et de l'outillage courants des divers services. Son intérêt essentiel réside dans le fait qu'il est soustrait au principe de l'annualité budgétaire. Ainsi l'Administration peut renouveler ses stocks au meilleur compte, en effectuant ses achats aux périodes les plus favorables, sans qu'il soit nécessaire qu'elle dispose, à cette époque, de l'autorisation donnée par le Parlement d'effectuer les travaux auxquels ces matériels serviront. Seule l'utilisation de ces matériels, par voie de prélèvements sur le fonds d'approvisionnement, est soumise aux conditions ordinaires concernant la ratification des programmes et la disponibilité des crédits.

Avant 1923, les achats des magasins départementaux ou régionaux, ou du dépôt central du matériel, étaient soumis à l'autorisation annuelle. Outre les retards et les élévations de prix qu'elle entraînait, cette méthode avait pour effet de fausser les écritures budgétaires, en comptant comme dépense d'exploitation l'achat par le magasin et non l'emploi par le service consommateur. C'est pour échapper à ces inconvénients que la loi de 1923 a créé un compte hors budget¹.

Cependant le rôle du fonds est limité : tout d'abord dans son objet. Il ne peut être utilisé que pour le matériel d'usage courant, selon une nomenclature arrêtée par le ministre et, si besoin est, révisée annuellement. En sont exclus les matériels qui ne donnent lieu qu'à des achats espacés, comme les wagons-poste ou les automobiles, ainsi qu'en sens inverse ceux qui nécessitent des acquisitions constantes mais infimes, comme le petit matériel de bureau.

Le fonds est, en outre, limité dans son montant, de façon à permettre un approvisionnement facile tout en évitant des accumulations considérables sujettes à dépréciation soit du seul fait de l'usure de l'outillage, soit par suite de l'apparition de techniques nouvelles. Dans la limite d'un

1. Loi du 30 juin 1923, article 72 ; règlement du 18 décembre, articles 44 à 52

maximum légal, les sommes nécessaires à son fonctionnement ont été ordonnancées au fur et à mesure que les besoins s'en faisaient sentir¹.

Cette dotation se compose pour partie de deniers, accordés par le Parlement sur crédits de la deuxième section, c'est-à-dire sur fonds d'emprunt, et pour le reste des stocks en magasin évalués d'après des prix de base fixés par arrêté. Le total est maintenu constant, par le mécanisme suivant, qui empêche le fonds, quelles que soient ses opérations, de réaliser aucun bénéfice ou de subir aucune perte.

Le fonds achète lui-même à l'industrie, avec les deniers dont il est doté, le matériel reconnu nécessaire au fonctionnement des services, sans intervention du budget annexe. A cet effet, un programme annuel d'achats, révisé s'il y a lieu en cours d'année, est fixé par le ministre pour chaque service.

Le fonds vend le matériel au prix coûtant aux services consommateurs, qui l'en remboursent sur leurs crédits budgétaires : ces remboursements reconstituent sans cesse son fonds de roulement. Il fournit de même aux ateliers, au prix coûtant, les matières nécessaires aux réparations et transformations, et prend en charge, d'après leur prix de nomenclature, les matériels ainsi transformés ou réparés. Il rachète au même prix les matériels devenus inutilisables, sauf à se faire rembourser ou à reverser lui-même le déficit ou le boni dégagé par la vente auquel il procède.

Toutes ces opérations sont décrites dans un compte spécial qui retrace et les mouvements de matières, et les

1. Dotation maxima : Loi du 30 juin 1923		200 millions
Loi du 26 mars 1927		250 —
Dotation effective :		
Montant initial Loi du 30 juin 1923		150,9 millions
1 ^{er} supplément	Loi du 30 juin 1926	15,5 —
2 ^e —	Loi du 26 mars 1927	53,6 —
3 ^e —	Loi du 19 mars 1928	20,0 —
4 ^e —	Loi du 31 mars 1932	8,0 —
Total actuel		248,0 —

mouvements de deniers. Chaque année, un inventaire établit la concordance entre les écritures et la valeur réelle des approvisionnements, pour tenir compte, soit des manquants et avaries, soit de la modification des prix d'achat fixés par la nomenclature officielle. Les déficits ou excédents constatés donnent lieu à paiement ou à reversement au titre des chapitres budgétaires afférents aux divers services consommateurs, par l'intermédiaire d'un compte de trésorerie intitulé « régularisations ».

Ces comptes, ainsi que l'inventaire, sont divisés en trois sections, correspondant aux trois branches du service qui demandent au fonds leur matériel : Poste, Télégraphe, Téléphone. Le téléphone est d'ailleurs le plus gros consommateur de matières, et, en fait, c'est dans son intérêt presque exclusif que fonctionne le fonds d'approvisionnement¹.

§ 2. *Les fonds de prévoyance*

Le fonds d'amortissement et le fonds de réserve ne remplissent pas, aujourd'hui, le rôle pour lequel la loi les a créés². Nous n'examinerons pas, ici, dans quelle mesure et pour quelles raisons leur fonctionnement a été suspendu ; seule nous occupera, pour l'instant, l'organisation comptable par laquelle devaient se traduire leurs opérations, et qui, au demeurant, est assez simple.

Le fonds d'amortissement des installations et du matériel constitués à l'aide des ressources de la deuxième section du budget annexe a pour objet de réunir les sommes nécessaires au renouvellement de cet outillage lorsqu'il sera devenu inutilisable. A cet effet, il est tenu un compte au débit

1. Depuis 1926, toutes les augmentations de dotation ont été affectées au téléphone et à l'heure actuelle, la dotation totale est ainsi répartie :

Poste	11, 1 millions
Télégraphe	10, 1 —
Téléphone	223, 8 —

2. Loi du 30 juin 1923, article 72 ; règlement du 18 décembre, articles 39 à 43 et 53.

duquel on porte, chaque année, un versement dont le montant est automatiquement déterminé par l'application, à la valeur d'acquisition de l'outillage visé, de taux réglementaires d'amortissement, proportionnés à sa dépréciation normale. Les charges du compte sont constituées par des prélèvements effectués pour le renouvellement effectif des matériels périmés, dans les limites fixées annuellement par la loi de Finances.

Quant au fonds de réserve, il est alimenté, dans la limite d'un maximum de 150 millions, par le versement annuel des excédents de recettes de la première section du budget annexe, et a un double objet : la couverture des déficits éventuels de cette même section, et la reconstitution du matériel du service au cas où sa dépréciation serait plus rapide ou plus forte que ne le prévoient les taux d'amortissement moyens.

Il était prévu, en outre, dans la conception initiale, que les deux fonds de prévoyance, versés au Trésor, devaient être productifs d'intérêts, qui accroîtraient leur dotation. Mais cette disposition a été abrogée¹, et les produits de ces fonds ont été incorporés aux recettes ordinaires de l'exploitation du budget annexe. En outre, les intérêts acquis par le fonds d'amortissement antérieurement à cette réforme, lui ont été rétroactivement enlevés pour servir à l'équilibre du budget de 1931-1932. Sans doute l'accroissement de la dotation du fonds par le jeu de la capitalisation des intérêts était-il peu rationnel, étant donné le caractère automatique des versements normaux, qui reconstituent tôt ou tard l'intégralité de la valeur dépréciée. Mais il y avait là une sorte de prime d'assurance supplémentaire, en particulier contre la hausse des prix, dont l'effet pratique pouvait être heureux.

1. Loi du 31 mars 1931, article 55.

Conclusion de la deuxième partie

Dans l'ensemble des innovations apportées au régime financier des P.T.T., la réforme comptable est celle qui a rencontré le moins d'objections. Tout le monde était d'accord pour en reconnaître la nécessité, de même qu'aujourd'hui pour estimer qu'elle présente, sur les errements antérieurs, une supériorité indiscutable. Les partisans d'une transformation des méthodes de gestion, de même que les adeptes d'une désétatisation de la Poste, y voyaient une condition préalable à la réalisation de leurs desseins, tandis que les tenants du *statu quo* ne pouvaient s'opposer à ce procédé de sincérité budgétaire, sauf à en surveiller l'usage.

Malgré cet accord unanime, et bien que le budget annexe soit aujourd'hui dans sa quinzième année de fonctionnement, l'autonomie comptable présente encore des lacunes, aussi bien en tant que mode de présentation matérielle qu'en tant que garantie d'indépendance financière.

Du premier de ces points de vue, l'Administration n'a pas tiré de la réforme, pour la tenue de ses écritures, toutes les conséquences qu'elle devait logiquement comporter. Les différenciations introduites dans les comptes sont incomplètes et arbitraires, elles ne permettent pas de connaître facilement et exactement les résultats économiques des différentes branches de l'exploitation, et par suite, d'appliquer le remède de la révision des services et des tarifs là où son emploi serait postulé par l'élévation des prix de revient. Le bilan a une valeur plus symbolique que réelle, et ne peut servir à porter un jugement circonstancié sur l'opportunité de la gestion de l'entreprise, encore moins sur ses perspectives d'avenir.

Sur le plan financier, le service n'a pu se libérer de l'emprise de l'Etat, en ce sens qu'il n'a pas réussi à traiter comme des fournisseurs ou des clients ordinaires les administrations publiques ou certaines compagnies privées qui

utilisent le concours de la Poste ou lui prêtent le leur. Le procédé du forfait, une fois admis pour ces règlements réciproques, a été détourné de son but, qui était de déterminer le montant normal des versements, pour servir à des transactions dans lesquelles la notion de service industriel a souvent été sacrifiée à celle de service public. Aucun accord n'a pu être conclu avec les réseaux de chemins de fer. Quant au *modus vivendi* qui régit les franchises officielles, il ne rémunère pas d'une façon équitable les services rendus par les P.T.T. La question de la rémunération du capital a reçu une solution trop rapide ; celle des pensions du personnel en reçoit une trop lente, mais qui a également pour effet de mettre le budget annexe à la merci du budget général.

Toutes ces insuffisances de la législation organique ont compromis l'autonomie financière de la Poste. Si elles ne sont pas directement responsables des infractions qui y ont été apportées, du moins ont-elles ouvert la porte à l'arbitraire des Administrations et des Assemblées.

Ces dérogations aux principes du budget industriel, qui ont été permises par les lacunes du régime comptable, ne sont d'ailleurs pas les plus graves. Le législateur y a porté des atteintes plus redoutables, en modifiant, à la faveur de circonstances prétendues exceptionnelles, les textes organiques eux-mêmes, et non plus seulement en les détournant de leur sens. Apparentes et non plus occultes, ces infractions sont d'autant plus inquiétantes, qu'elles sont volontaires, et qu'elles traduisent un parti pris de renoncer, en ce qu'elles ont de gênant, aux règles de la gestion industrielle, tout en en conservant les avantages, et notamment la faculté d'emprunt.

Il nous faut donc voir maintenant comment devait jouer, et comment a joué en fait, le nouveau régime financier, dont nous n'avons encore touché que l'apparence comptable.

TROISIÈME PARTIE

L'Autonomie Financière

L'Autonomie Financière

Dans son statut théorique, le budget des P.T.T., s'il est un budget annexe dans la forme, ressemble davantage, quant au fond, à un budget autonome. L'intervention du budget général reste, certes, prévue, mais elle ne tend pas à équilibrer exactement et automatiquement les recettes et les dépenses du service, comme c'est le cas pour les budgets annexes du type administratif, dont l'Etat prélève les excédents et assume les déficits. La couverture des pertes par les ressources générales du budget, et l'affectation des bénéfices à ses besoins, ne sont jamais prévues qu'à titre subsidiaire, et même, dans le premier cas, temporaire. Le principe demeure que les recettes propres de l'Administration doivent couvrir ses dépenses, et il s'applique, sous des modalités différentes, aussi bien aux travaux de premier établissement qu'aux charges de l'exploitation courante.

Cette règle, de l'autofinancement du budget annexe, est, il faut le remarquer, indépendante de la nature des ressources qui seront affectées aux différentes dépenses, indépendante, en particulier, du recours à l'emprunt pour la constitution de l'outillage immobilisé. Il est nécessaire de faire cette distinction au seuil de l'étude du régime financier des P.T.T., car, faute de l'avoir présente à l'esprit, on risque de confondre dans un même jugement le principe et l'application qui en a été faite. On peut regretter que le législateur de 1923 n'ait pas reconnu la dualité de ces aspects, ce qui l'a conduit à transformer en institution permanente le financement par l'emprunt, qui n'est légitime qu'à condition d'être exceptionnel et temporaire.

On peut concevoir, en effet, que, sans nuire à l'autonomie budgétaire, d'autres ressources que l'emprunt soient consacrées à des dépenses de premier établissement. La preuve en est fournie par le second budget annexe de type industriel que possèdent les finances françaises, celui des Poudres et Salpêtres. Comme le service des Postes, Télégraphes et Téléphones, celui des Poudres prétend réaliser son équilibre en dehors de l'intervention de l'Etat ; son budget comprend deux sections, d'exploitation et de premier établissement, dotées de ressources différentes. Mais, et c'est là l'originalité du budget annexe des Poudres, les travaux d'établissement sont ordonnancés sur crédits budgétaires annuels ou, ce qui revient au même, sur fonds spéciaux alimentés par des ressources annuelles. Les versements au fonds d'amortissement portent sur tous les matériels en service, et ont pour objet de pourvoir aussi bien aux installations entièrement nouvelles qu'à la reconstitution des immobilisations périmées¹. Les prix de revient des produits du monopole, et les prix de cession qui en découlent, tiennent compte de ces versements annuels.

Le service des Postes n'est pas astreint à une semblable rigueur budgétaire ; la loi de 1923 a eu précisément pour objet de l'y soustraire. Il réalise son équilibre, non dans le présent, mais dans l'avenir. Les recettes annuelles doivent couvrir les dépenses ordinaires de l'exploitation, mais les travaux neufs sont financés par des emprunts amortissables sur crédits budgétaires, c'est-à-dire, en définitive, par des recettes annuelles ultérieures.

Par suite de cette méthode, il y a des rapports étroits entre les deux sections budgétaires, et toute proposition incluse dans la seconde a une incidence obligée sur la première, qui doit couvrir les charges du capital emprunté et

1. Sous réserve des dispositions transitoires prévues en attendant que le fonds d'amortissement soit doté de ressources suffisantes (Lois du 13 juillet 1911, articles 32 à 39 ; du 29 avril 1926, articles 58 à 61 ; du 30 décembre 1928, article 56 ; règlement d'administration publique du 25 janvier 1928).

assurer le service de l'amortissement industriel. L'équilibre du budget d'exploitation dépend, pour une large part et qui va sans cesse croissant, du montant des travaux d'établissement et de la nature des ressources affectées à leur exécution. Il est donc nécessaire d'examiner les règles du financement des travaux, avant d'étudier les mesures qui tendent à l'équilibre de l'exploitation.

CHAPITRE PREMIER

LE FINANCEMENT DES TRAVAUX DE PREMIER ÉTABLISSEMENT

On a souvent caractérisé la réforme de 1923 en disant qu'elle avait conféré à l'Administration des Postes la faculté d'emprunter. C'est en effet le but suprême et l'innovation principale du nouveau régime, c'est vers elle que tendent toutes ses dispositions, en particulier la division du budget en deux sections et la tenue des comptes de capital.

Cette faculté, toutefois, n'est pas illimitée et inconditionnelle : la loi en a soumis l'usage à des conditions sévères, aussi bien pour l'émission des emprunts que pour leur amortissement.

Section I

L'emprunt

§ 1. *Champ d'application de l'emprunt*

A vrai dire, la loi de 1923 ne donnait pas seulement au service des P.T.T. la faculté d'emprunter, elle lui en imposait l'obligation. L'émission d'obligations amortissables et

l'obtention d'avances remboursables, sont, en effet, les seules ressources que comportait la deuxième section du budget annexe pour faire face aux dépenses de premier établissement¹.

On ne saurait mieux critiquer cette conception que ne le faisait, dès 1923, le rapporteur du budget annexe au Sénat :

« Jamais, d'après le projet, les recettes de l'exploitation, quelle que puisse être leur importance dans l'avenir, ne pourraient servir à des dépenses d'outillage, d'achats de machines à écrire, de remplacement des voitures hippomobiles ou de substitution des lignes en fil de cuivre aux lignes en fer oxydé.

« D'où il suit que, même au cas où les recettes de l'exploitation deviendraient brillantes, toutes les sommes destinées à permettre les acquisitions de matériel et les travaux de lignes et de bâtiments devraient être demandées à l'emprunt.

« Ce serait donc la condamnation du budget annexe à l'emprunt à perpétuité. Ce serait en perspective une série indéfinie d'emprunts annuels pour assurer d'une manière continue les travaux déjà commencés, les travaux nouveaux et l'achat de l'outillage courant »².

En réalité, pour bien comprendre la portée et la valeur de ce grief, il faut le dédoubler. La loi de 1923 comportait, pour le rapporteur sénatorial comme pour nous, une double outrance dans la fixation du contenu de la deuxième section du budget : elle en restreignait à l'excès les ressources, en interdisant d'y porter éventuellement des recettes d'exploitation ; elle en étendait abusivement les charges, en obligeant à y inscrire des achats et des travaux courants. Le recours à l'emprunt était à la fois trop exclusif et trop large.

1. Loi du 30 juin 1923, article 70 ; règlement d'administration publique du 18 décembre 1923, article 1^{er}.

2. Paul Pelisse, Rapport sur le budget des P.T.T., *Doc. parl.*, Sénat, 1923, N° 327.

1^o Recours trop exclusif à l'emprunt : les ressources de la deuxième section.

En 1923, il semblait que l'exploitation des P.T.T. dût rester, pendant longtemps, déficitaire, et que le recours à l'emprunt fût, par suite, le seul procédé concevable pour le financement des travaux. L'erreur du législateur fut de ne pas prévoir qu'à l'avenir, l'abondance pourrait succéder à la disette, et de ne pas rédiger en conséquence la charte du service ; elle fut, par la suite, de ne pas consacrer les excédents de l'exploitation, dès leur apparition, à la réduction des appels à l'épargne,

L'affectation des bénéfices aux travaux nécessaires à l'exploitation est, en effet, le meilleur des placements ; elle est, d'ailleurs, de règle dans toutes les entreprises industrielles. Il est illogique de constituer un fonds de réserve pour combler les pertes ultérieures en même temps que l'on contracte des emprunts dont les charges créeront ces pertes pour les exercices suivants ; il est plus illogique encore de verser ces excédents au budget général tandis que l'on continue à emprunter pour faire face à ses propres dépenses.

Il n'y a pas lieu, sans doute, de donner à l'Administration la libre disposition de ses recettes. Il peut être, dans certains cas, préférable de verser l'excédent de l'exploitation au budget général, plutôt que de l'employer à développer le capital du service. La liberté absolue, telle qu'elle existe dans la gestion commerciale, serait, pour une entreprise publique, une prime évidente au gaspillage.

Mais lorsque le montant des travaux annuels est soumis au contrôle parlementaire, bien mieux, lorsque ceux-ci sont reconnus nécessaires, plusieurs années à l'avance, par des lois de programme, le gaspillage n'est plus à craindre, et nous estimons que la loi aurait dû faire aux pouvoirs publics une obligation d'affecter les excédents de l'exploitation à la constitution de l'outillage, dans la mesure où

les travaux sont indispensables et impossibles à différer¹.

C'est d'après ces principes que nous apprécierons les correctifs apportés à la règle initiale par les lois de Finances et la pratique budgétaire de 1926 à 1929.

En 1925-1926, la crise financière était due beaucoup moins à des difficultés budgétaires qu'à des embarras de trésorerie. Dans ces conditions, il apparut préférable de faire supporter par une avance du budget général plutôt que par des avances du Trésor, les charges des dépenses extraordinaires des P.T.T.², si bien que les travaux étaient supportés, provisoirement au moins, par la généralité des contribuables. En réalité, comme l'avance du budget général était remboursable, la différence, au regard du service des Postes, était nulle ; son principal intérêt est d'avoir préparé la réforme plus importante introduite dans le budget de 1927.

En 1927, la dépression du crédit public interdisait toujours les emprunts à long terme, et l'intérêt du redressement financier commandait que, au cas où l'épargne sortirait de sa méfiance, on réservât les disponibilités ainsi offertes à la consolidation et à l'amortissement de la dette publique. Aussi décida-t-on d'affecter à nouveau des recettes annuelles à la couverture des dépenses de la deuxième section du budget annexe ; mais alors qu'en 1926

1. Dans un très intéressant article sur la réorganisation financière des P.T.T. publié dans la *Revue politique et parlementaire* du 10 janvier 1923, M. le doyen Al'ix exprime une opinion différente.

« Il serait évidemment peu rationnel, dit M. Allix, d'emprunter pour le plaisir d'avoir des intérêts à payer, si l'on pouvait se procurer des disponibilités gratuites ». Mais il estime que, pour donner toutes garanties, ces disponibilités devraient être fournies sous la forme d'une subvention du budget général, si celui-ci est équilibré, et il rejette comme prime au gaspillage l'affectation des bénéfices au développement des travaux, qu'avait préconisée dans le *Bulletin Quotidien* du 22 décembre 1922, l'auteur d'une étude sur le budget autonome des P.T.T.

2. L'article 63 de la loi de finances du 29 avril 1926 vint modifier en ce sens l'article 70 de celle du 30 juin 1923. Le budget du ministère du Commerce de 1926 comportait, au titre d'avance au budget annexe, un crédit de 361 millions. Dans les comptes de l'exercice, par suite de reports importants de l'exercice antérieur, le montant de l'avance ressortit à 483 millions.

ces ressources étaient demandées aux contribuables, en 1927 la charge en fut imposée directement aux bénéficiaires des améliorations ainsi réalisées, c'est-à-dire aux usagers. Usant des pouvoirs que lui avait conférés la loi du 3 août 1926, le Gouvernement porta les taxes postales, télégraphiques et téléphoniques au taux nécessaire pour qu'elles couvrirent toutes les dépenses du budget annexe¹.

Cette méthode fut critiquée par les Commissions parlementaires : au Sénat, en particulier, le rapporteur déclara :

« Nous ne sommes pas sans appréhension sur les conséquences de cette méthode de financement des travaux de programme au cas où des moins-values budgétaires ... viendraient à se produire.

« La mesure... nous éloigne encore d'une gestion industrielle des P.T.T., car les travaux de programme et de premier établissement qui, normalement devraient être supportés par des ressources d'emprunt, seront mis à la charge des usagers. Il est à craindre que, devant l'élévation des taxes, ceux-ci se restreignent et que, dès lors, les recettes supplémentaires dont on a fait état ne laissent des mécomptes... La méthode instaurée au budget de 1927 marque encore une régression sur ce que nous considérons comme la condition primordiale du développement de l'exploitation des Postes, Télégraphes et Téléphones »².

Les craintes, qu'exprimait le rapporteur sénatorial, d'un ralentissement des travaux, étaient vaines, car, en l'absence d'excédents, le droit commun des avances du Trésor devait retrouver, et a retrouvé en fait son application³. D'autre

1. L'article 50 de la loi des Finances du 19 décembre 1926 ajouta à l'énumération légale des recettes de la deuxième section les bénéfices de la première « à titre exceptionnel et tant qu'il ne serait pas procédé à l'émission de bons et obligations amortissables ».

2. Bouctot, Rapport sur le budget des P.T.T., Sénat, 1926, *Doc. parl.*, N° 674. Voir en sens inverse l'exposé des motifs du projet de budget général de M. Poincaré.

3. L'excédent prévu de la première section, soit 791 millions sur lequel 489 millions étaient affectés aux dépenses de travaux, fut, par suite des relèvements successifs de traitements, réduit à 232 millions. Le complément fut fourni au budget annexe par des avances du Trésor.

part, et quant au fond, il n'est pas légitime d'opposer aux usagers les ressources d'emprunt, car les premiers doivent tôt ou tard supporter le poids de toutes les dépenses, et la méthode qui se rapproche le plus d'une gestion industrielle et autonome est celle qui cherche à en réduire la charge finale.

La solution de 1927 ne fut pas renouvelée lors du vote du budget de 1928. Cependant, une fois l'exercice terminé, le Parlement décida d'affecter l'excédent de la première section à la couverture des dépenses de premier établissement¹, non plus à titre exceptionnel et pour parer à l'impossibilité d'émettre des obligations, mais à titre permanent et pour réduire, dans le présent, le montant des emprunts, et dans l'avenir, les charges de capital. A cette différence de but s'ajoutait une différence de fait : on ne recherchait plus, de parti pris, des excédents massifs, on se contentait d'affecter les bonis dus aux hasards de l'exploitation.

Cette solution, qui a permis de réduire en 1928 et 1929 les appels à l'épargne², est toujours légalement en vigueur, mais n'a pu être effectivement appliquée, soit parce que les budgets se sont soldés en déficit, soit parce que la destination nouvelle donnée aux excédents (contribution aux retraites du personnel) les a absorbés intégralement. En fait l'emprunt est redevenu le mode unique de financement des travaux. On peut le regretter d'autant plus que la nature des dépenses de la deuxième section ne le légitime pas toujours.

2^o *Recours à l'emprunt trop large : les dépenses de la deuxième section.*

Pour que l'emprunt soit justifié, il faut qu'il s'applique à des dépenses extraordinaires. Des exemples ont déjà

1. Loi du 29 juin 1929, article 9.

2. Excédents de la première section affectés aux travaux de la deuxième section (d'après les comptes définitifs).

Exercice 1928	65 millions
Exercice 1929-30	10 millions

montré que sur ce point la légalité des pratiques administratives est parfois douteuse ; mais ici le débat est plus élevé : il s'agit de la légitimité des décisions légales.

Il semble que, dans une entreprise industrielle, on ne puisse pas considérer indistinctement comme des dépenses extraordinaires, justifiant le recours à l'emprunt, tous les frais de premier établissement, avec la définition qu'en donne la loi : installations nouvelles, extensions et améliorations des matériels existants. La plupart de ces dépenses sont destinées à se renouveler périodiquement : chaque année un certain nombre d'hôtels des Postes doivent être agrandis ou remplacés, un certain nombre de lignes doublées, un certain nombre d'abonnés nouveaux rattachés au réseau téléphonique. La répétition constante de semblables travaux est d'autant plus manifeste que les entreprises sont plus importantes, et permettrait au grand service public qu'est la Poste d'éviter le recours onéreux à l'emprunt auquel le besoin immédiat de fonds exceptionnellement importants par rapport à leur fonds de roulement contraint les industriels ordinaires.

La notion d'immobilisation, qui est le critérium légal de la dépense extraordinaire, ne justifie l'emprunt ni au regard des obligataires, ni au regard des usagers : en l'absence de procédure de faillite et de voies de contrainte applicables aux services publics, l'appréciation du capital ne donne aux premiers aucune sécurité supplémentaire, s'ajoutant à celle que leur offre la garantie de l'Etat. Pour les usagers, le développement des installations apparaît souvent comme la sanction de la progression du trafic plus que comme sa condition, en particulier lorsqu'il s'agit d'agrandissement, ou de construction de bâtiments.

Applicable à des dépenses qui se reproduisent chaque année, l'emprunt ne procure aucun avantage réel. Au début, il permet certes de constituer, moyennant des charges annuelles minimales, un outillage important. Mais l'illusion est de courte durée. Au fur et à mesure que les investisse-

ments se prolongent, les charges d'intérêt et d'amortissement vont en croissant ; bientôt le service du capital exige des crédits budgétaires plus importants que ceux autrefois consacrés aux travaux. On ne fait, en définitive, que reculer les difficultés, en les aggravant¹. On les met à la charge des générations futures, qui auront déjà leurs propres besoins à satisfaire, et l'évolution de la science permet de penser que ceux-ci seront différents des nôtres. Il est, dès lors, plus juste que chaque époque supporte les frais des progrès qui lui rendent la vie plus facile.

C'est donc une erreur économique que d'utiliser l'emprunt pour subvenir aux frais de premier établissement qui constituent la vie moyenne d'une entreprise, qui accompagnent ce que l'on peut considérer comme ses progrès normaux. A l'inverse, l'appel à l'épargne devient justifié lorsque des circonstances extraordinaires exigent un développement exceptionnel des immobilisations : soit qu'il se produise une révolution dans la technique des transport ou des transmissions immatérielles, soit que d'autres événements transforment la vie économique de la nation. On peut encore l'admettre en période de détresse financière, sans que le caractère industriel du service ajoute rien à sa nature de service public. Encore faut-il que les émissions cessent avec la disparition des circonstances qui les ont fait naître, et que le délai d'amortissement ne soit pas supérieur à la durée probable d'utilisation du matériel.

1. Dans son rapport de 1923, M. Pelisse calculait ce que coûterait l'exécution du programme général de 2.100 millions de travaux à exécuter en 10 ans, financé par des obligations trentenaires : au lieu de dépenser 210 millions par an pendant dix ans, on devrait déboursier 40 annuités moyennes de 130 millions, soit au total 5.200 millions.

On peut reprendre ce calcul avec les chiffres actuels (dépenses annuelles de 1 milliard, taux d'emprunt de 5 %) : l'annuité de chaque tranche de travaux est de 65 millions, et au bout de 30 ans la charge annuelle ressort à 1.950 millions, soit près du double du coût effectif des travaux.

En 1937, les crédits budgétaires d'intérêt et d'amortissement de la dette des P.T.T. (1^{re} section du budget annexe et Caisse autonome) atteignent 731 millions ; ils augmentent en moyenne de 75 millions par an. A partir de 1953, si le rythme actuel est conservé, ils se stabiliseront aux environs de 2 milliards.

En 1923, on pouvait estimer que la conjoncture économique et financière rendait l'emprunt nécessaire : la guerre avait dévasté une grande partie du pays, et arrêté l'essor du téléphone ; il fallait combler le retard du réseau de transmission français vis-à-vis de l'étranger, et les ressources annuelles d'une nation appauvrie n'y auraient pas suffi. Le programme décennal de 1923 répondait à ce but. Mais l'emprunt ne fut pas limité à son exécution et fut prévu comme mode général et permanent de financement. Le programme de 1923 lui-même a été alourdi par des additifs qui se rapportaient à l'exploitation annuelle¹ ; d'autres programmes lui ont succédé. Les difficultés croissantes que rencontre l'équilibre de la première section du budget annexe rendent cette erreur de plus en plus manifeste.

Il est vrai que, théoriquement, les dépenses de renouvellement des matériels constitués depuis 1923 devraient être couvertes par des prélèvements sur le fonds d'amortissement, laissant les seuls travaux entièrement neufs à la charge de l'épargne. Mais les versements au fonds ont été suspendus au moment où ils allaient devenir importants ; ses avoirs restent minimes², et on est fondé à craindre, non seulement la perpétuation du recours à l'emprunt, mais son accélération.

§ 2. *Les différents modes d'emprunt*

Indépendamment de quelques « produits divers » de peu d'importance, tels que les ventes de matériel réformé, et des prélèvements éventuels sur les fonds de prévoyance, les ressources consacrées au financement des travaux peu-

1. On pourrait distinguer entre l'infrastructure et la superstructure : ainsi, dans le cas du téléphone, les circuits interurbains font partie de l'équipement nécessaire du service ; le rattachement des abonnés ressort à l'exploitation annuelle. En 1923, l'Administration avait pressenti cette différence mais en 1925, elle est revenue sur sa décision, et a laissé le rattachement des abonnés à la charge de l'emprunt.

2. 195 millions au 31 mai 1936.

vent se classer en deux catégories, suivant qu'elles comportent ou non une affectation précise : les emprunts publics et les avances de l'Etat constituent l'aliment normal de la deuxième section, tandis que les fonds fournis par des intéressés, collectivités ou particuliers, pour être employés à certains travaux déterminés, ne sont rattachés qu'au fur et à mesure de leur utilisation¹.

1° *Emprunts publics et avances de l'Etat.*

La loi² réglemente strictement les conditions dans lesquelles le service des P.T.T. peut faire appel à l'épargne. Les titres émis ne peuvent être que des bons et obligations, amortissables dans un délai maximum de 30 années, durée moyenne des immobilisations constituées. Ils jouissent de la garantie de l'Etat et, en outre, de certains avantages destinés à en faciliter le placement : ils sont assimilés aux immeubles pour les remplois et placements prévus par le droit civil, dans tous les cas où les rentes françaises le sont également ; les particuliers titulaires de comptes d'épargne peuvent en faire acheter sans frais par la caisse qui tient leur

1. Le tableau suivant indique la nature des recettes affectées à la deuxième section du budget annexe : 1° de 1923 à 1935, ce qui montre les différentes sources auxquelles il a été fait appel ; 2° en 1935, ce qui traduit la situation actuelle. Les chiffres sont en millions de francs.

Recettes	1923 à 1935	1935
Emissions de bons ou obligations	4.462	608
Avances du Trésor	4.701	—
Avances du budget général	483	—
Avances téléphoniques remboursables	1.102	16
Fonds de concours	435	16
Produits divers	2	0, 1
Prélèvement sur les stocks des magasins départementaux	94	20
Prélèvement sur les excédents de recettes de la première section	308	—
Total	11.588	660

2. Loi du 30 juin 1923, articles 70, 75 et 77 ; décret du 18 décembre 1923, articles 30 à 32 ; loi du 30 juin 1928, article 28 ; loi du 29 décembre 1929, article 27.

compte ; enfin, depuis 1929, ils sont exemptés des impôts sur les valeurs mobilières. En outre, et contrairement au droit commun des fonds d'Etat, ils peuvent profiter des facilités accordées par la loi du 15 juillet 1872 aux propriétaires de titres au porteur en cas de perte ou de vol.

La procédure d'émission rapproche également les obligations des Postes des rentes sur l'Etat. Le montant maximum des émissions annuelles est déterminé chaque année par la loi de Finances ; dans cette limite, le ministre des Finances décide le montant, l'époque et le taux des émissions ; il fixe également la nature, la forme et le mode de transfert des titres, le mode et les époques d'amortissement et de paiement des intérêts ; il s'entend avec le ministre des P.T.T. sur les conditions dans lesquelles l'Administration participe aux opérations de publicité, de placement, de paiement des coupons et de remboursement des titres amortis. Il prélève sur le produit des emprunts la valeur des dépenses matérielles et des frais d'émission qu'ils ont occasionnés. Les disponibilités subsistantes sont mises à la disposition de l'Administration au fur et à mesure de ses besoins ; en attendant d'être utilisées, elles sont versées au Trésor à un compte productif d'intérêts ou employées en bons du Trésor.

Par suite de toutes ces dispositions, le service des P.T.T. ne jouit pas d'un crédit propre, il participe à celui de l'Etat. Sa clientèle est, en fait, la même que celle des rentes françaises. Aussi le ministre des Finances, responsable du crédit public, de l'aménagement des émissions et des échéances, doit-il être juge de l'opportunité des appels à l'épargne. S'il estime ceux-ci momentanément impossibles, ou peu souhaitables, il peut retarder la réalisation des émissions et consentir aux P.T.T., sur les ressources générales de la dette flottante, des avances de trésorerie, productives d'intérêt au profit de l'Etat, remboursables soit dans les mêmes conditions que les emprunts, soit immédiatement sur le produit des prochaines émissions. Il peut encore, au cas où la tréso-

rière elle-même est gênée, demander au Parlement de couvrir, par une avance du budget général, les dépenses de travaux du budget annexe.

L'histoire illustre la confusion du crédit du service industriel avec celui de l'Etat, dont il a, depuis 1923, suivi les vicissitudes. De 1923 à 1928, il a été impossible de procéder à des émissions à long terme, et les dépenses extraordinaires ont été couvertes principalement par des avances du Trésor ; toutefois, celui-ci a été soulagé, dans une certaine mesure, soit par les avances du budget général, soit par des prélèvements sur les excédents de recettes de l'exploitation. De 1928 au début de 1936, le crédit de la Poste a encore accompagné, dans la bonne ou dans la mauvaise fortune, le crédit public. Il s'est d'abord raffermi, puis profondément déprimé. La preuve en est fournie par l'évolution du taux d'intérêt des obligations trentenaires, ou, à égalité de taux, par celle des primes de remboursement qu'il a fallu consentir aux souscripteurs¹. En 1937, le financement des travaux semble difficile : les prêteurs sont méfiants et le Trésor gêné, et il est probable que l'on devra recourir à des émissions à court ou moyen terme, sauf à les consolider par la suite.

1. Etat des emprunts émis par les P.T.T. (en millions).

Obligations	Montant nominal	Primes de remboursement	Frais d'émission	Produit net
5 % 1928				
1 ^{re} tranche	1.712	96	17	1.599
2 ^e —	532	16	6	511
4 1/2 %				
1 ^{re} tranche 1929	565	34	6	525
2 ^e — 1932	2.838	20	43	2.775
3 ^e — 1933	2.521	227	41	2.253
5 %				
1 ^{re} tranche 1934	1.192	125	21	1.046
2 ^e — 1936	1.500	135	26 (a)	1.339 (a)
5 % 1936	794	71	16 (a)	706 (a)
Total	11.652	724	175 (a)	10.753 (a)

(a) chiffres provisoires.

La conséquence de ces difficultés est évidente : elles compromettent l'exécution des programmes déjà établis, et empêchent le législateur de donner aux nouveaux programmes toute l'ampleur qu'il désirerait¹. Le Conseil national économique, étudiant en 1928 les conditions du développement de l'outillage, a estimé que pour emprunter, il était nécessaire de séparer le crédit public de celui des P.T.T. et pour cela de doter l'Administration d'une large autonomie administrative et financière lui permettant d'échapper à l'influence parlementaire et aux vicissitudes politiques².

2° Fonds fournis par les collectivités et particuliers intéressés aux travaux.

Dès avant 1923 la loi³ avait autorisé l'Etat à accepter les avances consenties par les départements, les villes, les établissements publics ou d'utilité publique, les syndicats et les particuliers pour la constitution de réseaux ou de lignes téléphoniques déterminés. Bien que l'emprunt dût permettre au service des Postes de réaliser lui-même, suivant un plan plus rationnel, l'équipement téléphonique du pays, cette faculté fut maintenue en 1923, afin d'accélérer les travaux et de réduire, à due concurrence, le volume des emprunts publics.

Les avances ne portaient pas intérêt, mais leur remboursement était, en fait, très rapide. En effet les produits des réseaux et des lignes constitués au moyen des avances étaient affectés à leur remboursement, avant de pouvoir profiter au budget. En outre, lorsque plusieurs avances étaient consenties par un même prêteur, elles étaient portées

1. En particulier, le programme d'économies du 5 mars 1937 comporte des réductions de crédits sur les travaux des P.T.T. pour un montant de 300 millions, qui sera reporté à 1938.

2. « Pour permettre le financement des travaux et donner au service des P.T.T. le crédit propre qui lui est nécessaire, une réforme complète des méthodes de gestion s'impose ». Rapport de M. Auboin devant le Conseil national économique, 1928, déjà cité.

3. Lois du 16 juillet 1889 ; 20 mai 1890 ; 13 avril 1898, article 76 ; 8 avril 1910, article 55.

à un compte unique, et gagées par l'intégralité des produits bruts des installations ainsi réalisées. Par suite, les dépenses de premier établissement se trouvaient, en définitive, couvertes par des ressources d'exploitation.

En 1932 on estima que ces méthodes étaient incompatibles avec l'esprit de la réforme du service, et qu'elles compromettaient l'équilibre de l'exploitation. Il fut décidé¹ que, pour les conventions en vigueur, le remboursement serait opéré sur les ressources de la deuxième section, et que les engagements nouveaux prévoiraient le remboursement des avances par annuités constantes, sans intérêts, sur les ressources de la deuxième section, en cinq ans au moins.

Cette nouvelle procédure était compliquée et onéreuse à la fois pour l'Administration, qui ne tirait pas grand avantage d'une telle cascade d'emprunts, et pour les prêteurs, qui voyaient leurs fonds demeurer improductifs pendant une assez longue durée. Elle eut pour effet de réduire considérablement le volume annuel des avances téléphoniques.

Aussi, pour faciliter le développement du téléphone automatique rural, les décrets-lois de 1935² revinrent-ils aux anciens errements. Ils autorisèrent le ministre des P.T.T. à recevoir des départements des avances sans intérêts, remboursables au moyen des produits à provenir, suivant la convention conclue, soit des seules redevances des nouveaux abonnements, soit à la fois des redevances d'abonnement et des taxes de communication des nouveaux postes des réseaux intéressés. Quarante-six départements contractèrent l'engagement prévu.

Mais à l'usage, il apparut, comme en 1932, que cette méthode présentait des inconvénients pour les deux parties : les départements trouvaient des difficultés à mobiliser des capitaux importants, et les intérêts à servir à leurs propres prêteurs surchargeaient leurs budgets ; l'Administration

1. Loi du 31 mars 1932, article 58.

2. Décrets-lois des 19 juillet et 20 octobre 1935.

finançait les travaux sur des ressources d'exploitation, et laissait le développement de l'automatique rural se produire d'une façon anarchique. Aussi l'Administration proposa-t-elle d'abroger, purement et simplement, pour l'avenir, les décrets-lois¹, les travaux devant être financés sur les ressources normales de la deuxième section. Mais cette mesure n'a pas encore, à l'heure actuelle, été votée par le Parlement.

A ces ressources onéreuses il faut ajouter des ressources gratuites, offertes à l'Administration sous la forme de fonds de concours. Elles comprennent : les fonds de concours proprement dits, votés par les municipalités pour la construction de nouveaux hôtels des Postes ; les contributions des particuliers à l'établissement de lignes téléphoniques d'intérêt privé ; les parts contributives de certains abonnés aux frais d'installation de leurs lignes ; enfin, le remboursement par des tiers de travaux, fournitures ou cessions du service télégraphique. L'objet en est limité et le montant annuel faible. L'emprunt demeure le moyen de financement de beaucoup le plus important de la deuxième section du budget annexe.

Section II

L'amortissement

L'amortissement est le correctif de l'emprunt. Du point de vue financier, il empêche la progression indéfinie des dettes, et restaure perpétuellement le crédit de l'entreprise, qui ne résisterait pas à l'accumulation de lourdes échéances : l'Etat, jouissant de la pérennité et des droits régaliens les plus étendus, peut seul se permettre d'emprunter en perpétuel. Du point de vue économique, l'amortissement assure

1. Projet de budget de 1937.

la concordance constante entre l'actif et le passif du bilan, ainsi qu'entre les écritures comptables et les valeurs actuelles de ses différents postes.

Pratiquement, l'institution est double, comme son objet : l'amortissement financier éteint les dettes existantes, l'amortissement industriel évite les emprunts futurs. Au bout d'un laps de temps plus ou moins long, l'entreprise se trouve quitte des charges du passé, en même temps qu'elle peut assurer sur ses ressources propres le renouvellement de l'outillage périmé. L'emprunt peut alors être réservé aux travaux réellement neufs, exigés par l'apparition de nouveaux besoins ou de techniques nouvelles.

Dans le nouveau régime financier des P.T.T., l'amortissement devait remplir la même fonction que dans toutes les gestions commerciales. S'il avait fonctionné normalement, il aurait limité dans le temps l'emploi des méthodes critiquables qu'autorise par ailleurs le budget annexe : l'outillage constitué depuis 1923 pourrait être renouvelé sur les ressources annuelles de l'exploitation, ou sur des réserves alimentées par elles ; le recours excessif à l'emprunt aurait été limité à la reconstitution des matériels antérieurs à 1923, et son caractère transitoire aurait permis de le considérer comme la rançon nécessaire de progrès techniques rapides ou de circonstances politiques également exceptionnelles.

Mais, au regard de ses avantages futurs, l'amortissement présente des inconvénients presque immédiats. La nécessité de procéder, au cours de la période transitoire inaugurée en 1923, à un double amortissement de toutes les installations inscrites à la deuxième section, entraîne de lourdes charges pour l'exploitation. Celles-ci sont apparues d'autant plus onéreuses que, par suite de l'empirisme antérieur, la progression en était plus sensible dans les budgets successifs. Ceci explique que, avec l'apparition des difficultés financières, l'on se soit écarté de l'application rigoureuse des principes initialement posés, aussi bien pour l'amortissement financier que pour l'amortissement industriel.

§ 1. *L'amortissement financier*

L'amortissement financier permet d'éteindre, par prélèvement sur des ressources annuelles, les emprunts antérieurs. D'abord effectué sur crédits budgétaires, il a été par la suite transféré à la Caisse autonome d'amortissement ¹.

1° *Amortissement sur crédits budgétaires.*

Les obligations émises par l'Etat pour le service des P.T.T. sont, aux termes de la loi, amorties dans un délai maximum de trente ans. Dans la limite de cette obligation générale, les modalités de l'amortissement sont fixées, pour chaque émission, par le décret, pris sur le rapport du ministre des Finances, qui l'autorise. On y insère toujours des clauses destinées à tempérer les garanties accordées aux prêteurs par des privilèges reconnus à l'Etat.

Le schéma généralement prévu est le suivant ² : en principe, les titres qui composent une émission sont amortissables par annuités constantes réparties sur une durée égale à trente ans ou un peu inférieure. Les crédits inscrits à ce titre à la première section du budget annexe doivent être intégralement utilisés au cours de l'année à laquelle ils se rapportent, mais ils peuvent servir, au gré de l'Administra-

1. Amortissements réalisés fin mai 1936 (en millions de francs).

Obligations	Montant nominal	Amortis. par le budget annexe		Amortis. par la Caisse autonome Rachats en bourse	Total des amortis.	Reste à amortir
		Rachats en bourse	Tirages au sort			
5% 1928 ..	2.244	192	90	26	308	1.935
4 1/2 1929-32-33. ...	5.923	392	10	78	480	5.443
5% 1935 ..	2.692	20	9	1	30	2.662
5% 1936 ..	794	—	—	—	—	794
Total ...	11.652	604	110	105	819	10.834

2. Voir en particulier les décrets des 17 mai 1935 et 14 février 1936.

tion, soit à des rachats en bourse des titres émis, soit à des remboursements au pair après tirages au sort semestriels. Suivant que les titres sont cotés au-dessous ou au dessus du pair, l'un ou l'autre procédé se révèle plus avantageux. Dans le premier cas, en particulier, il est possible de racheter sur les crédits budgétaires, un plus grand nombre de titres, et de réduire ainsi les charges d'intérêts ultérieurs, ainsi que le délai d'extinction de l'emprunt, celui-ci étant initialement calculé d'après les hypothèses les plus défavorables ; en outre, de semblables interventions sur le marché soutiennent le crédit du service.

L'Administration se réserve également la faculté de procéder, soit à toute époque, soit après quelques années, à un remboursement anticipé de la totalité ou d'une fraction des titres restant à amortir : cette clause permet d'effectuer des conversions en cas de baisse du taux de l'intérêt.

Les avances consenties par le Trésor lorsqu'il est impossible de procéder à des émissions à long terme sont remboursables dans les mêmes conditions que les emprunts auxquels elles suppléent. Mais elles peuvent aussi être remboursées intégralement et immédiatement sur le produit des emprunts publics ultérieurs. En fait, le remboursement intégral a toujours été préféré à l'amortissement progressif, car le Trésor comme les P.T.T. ont intérêt à cette consolidation.

On a vu, enfin, que les avances téléphoniques consenties par des collectivités ou des particuliers intéressés aux travaux, primitivement remboursables sur les produits de l'exploitation des réseaux et lignes ainsi construits, sont aujourd'hui amortissables par annuités constantes échelonnées sur cinq ans au moins ; mais ces annuités sont inscrites aux dépenses de la deuxième section du budget annexe. Cette mesure a, la première, introduit des méthodes de facilité dans le régime de l'amortissement ; par sa portée comme par sa nature, elle est toutefois moins grave que celle qui est intervenue par la suite, à savoir, le transfert de l'amortissement financier à la Caisse autonome.

2° *Prise en charge de l'amortissement par la Caisse autonome.*

La Caisse autonome d'amortissement assure aujourd'hui le service de l'amortissement de toutes les obligations des P.T.T. en circulation. En effet la prise en charge, édictée par un décret-loi pour les titres antérieurs à 1935, a été ensuite étendue à ceux des émissions postérieures¹. La Caisse est substituée au ministre des Finances dans tous ses droits et obligations vis-à-vis des porteurs concernant le remboursement des titres : elle peut, en particulier, procéder à son gré par rachat en bourse ou par tirage au sort. Son action porte sur des sommes en accroissement continu².

Ces décisions ont été prises à une époque où les écritures budgétaires accusaient des excédents de recettes : elles ont en effet pour fin de soulager non le budget annexe, mais le budget général, en augmentant le versement pour solde effectué par l'Administration des P.T.T. à titre de contribution au paiement des pensions de retraite de son personnel. Il n'est que plus regrettable de voir modifier ainsi les conditions de l'exploitation d'un grand service industriel au gré de circonstances qui lui sont extérieures. On peut se demander, d'ailleurs, si de telles mesures ne sont pas, en définitive, défavorables aux intérêts réels de l'Etat, comme à ceux du service postal : en faisant apparaître dans les écritures, afin de le verser au budget général, un excédent de recettes fictif, l'Administration s'interdit de tirer, à l'égard des usagers, les conséquences d'une situation financière en réalité précaire, et retarde le moment où elle pourra leur imposer des sacrifices justifiés.

1. Convention du 19 septembre 1935, approuvée par l'article 5 du décret-loi du 21 septembre 1935 ; convention du 4 novembre 1936, approuvée par l'article 49 de la loi de finances du 31 décembre 1936.

2. Montant des amortissements pris en charge par la Caisse autonome :

1935	89 millions de francs
1936	231 — —
1937	255 — —

§ 2. *L'amortissement industriel*

Les règles de l'amortissement industriel ont également été, pour des raisons analogues, temporairement suspendues.

1^o *Les règles de l'amortissement.*

L'amortissement industriel a pour but de constituer une réserve correspondant à la dépréciation des installations en service, et servant à financer leur remplacement une fois qu'elles sont hors d'usage. A cet effet, un fonds d'amortissement permanent, individualisé dans les écritures du Trésor, reçoit des versements annuels de la première section du budget annexe, et supporte, lors du renouvellement de l'outillage, les prélèvements de la deuxième section.

Contrairement à l'amortissement financier, qui est réparti sur une durée constante correspondant à la longévité moyenne des immobilisations, l'amortissement industriel comporte, pour chaque catégorie de matériels, des règles propres destinées à rapprocher les provisions de la dépréciation effective : il importe en effet, d'éviter que des versements insuffisants n'embarrassent plus tard la trésorerie. Aussi la loi a-t-elle prévu une procédure capable de donner toutes garanties : les taux sont fixés par décret en Conseil d'Etat, rendu sur la proposition du ministre des P.T.T., contresigné par le ministre des Finances, et après avis du Conseil supérieur des P.T.T. Suivant cette procédure, ils ont été fixés une première fois en 1923 et révisés en 1930¹.

Dans chacune des principales branches de l'exploitation

1. Loi du 30 juin 1923, articles 70 et 72 ; décret du 18 décembre 1923, articles 1^{er} et 39 à 43 ; décret du 17 février 1930.

La révision de 1930 a fait profiter le régime de l'amortissement d'une expérience de 6 ans en le rendant, dans l'ensemble, plus rigoureux :

1^o Elle a classé dans le groupe des installations non amortissables les lignes téléphoniques aériennes, les lignes souterraines des réseaux urbains et les postes d'abonnés.

2^o Elle a réduit le délai d'amortissement pour certaines installations : bâtiments postaux des gares, véhicules automobiles, lignes pneumatiques.

des P.T.T. les installations sont classées d'après leur nature : immeubles, matériel roulant, outillage technique, câbles, lignes, machines diverses, etc. Pour chaque catégorie, le règlement d'administration publique détermine, d'une part, la durée normale d'utilisation du matériel, sur laquelle doit être répartie la charge de l'amortissement, d'autre part, le pourcentage de la valeur initiale à amortir pour tenir compte du produit probable de la réalisation, à l'expiration du délai, des installations réformées. De ces deux éléments se déduit le taux annuel de l'amortissement¹.

Cependant, certains éléments de l'outillage ne donnent pas lieu à amortissement : soit qu'ils ne soient pas sujets à dépréciation : c'est le cas des terrains ; soit à l'inverse que leur remplacement doive s'effectuer constamment au cours des travaux d'entretien, sur les ressources de l'exploitation : c'est le cas du petit outillage, du mobilier, du petit matériel de bureau, et surtout, depuis 1930, des lignes téléphoniques aériennes, des lignes souterraines d'abonnés, des postes d'abonnés. Pour d'autres raisons, chronologiques et non plus logiques, les immobilisations constituées avant 1923, quelle que soit leur nature, ne donnent pas lieu à versement au fonds d'amortissement, puisque la réforme financière a eu précisément pour objet de permettre leur remplacement sur fonds d'emprunt.

Les versements, ne portant que sur des installations postérieures à 1923, ont été à l'origine très faibles ; mais au fur et à mesure qu'ils s'appliquaient à des immobilisations plus nombreuses, à plusieurs années de programmes, la charge s'en accroissait rapidement. Elle fut réduite, pour

1. La durée normale du matériel varie entre 6 ans (véhicules automobiles) et 75 ans (bâtiments) ; le pourcentage à amortir est, sauf de rares exceptions, compris entre 90 et 100 %. Le taux annuel des versements oscille entre 1,20 et 16 %.

Exemples :

Immeubles postaux : en	75 ans, on amortit	90 % soit 1, 20 % par an.
Véhicules automobiles ..	6 — — —	96 % — 16 % —
Câbles sous-marins	40 — — —	100 % — 2, 50 % —

un temps, par l'application du décret de 1930 qui exceptait du domaine de l'amortissement, d'ailleurs pour les soumettre à un régime plus rigoureux, deux catégories importantes de matériels, les lignes et les postes d'abonnés. Mais la progression reprit aussitôt après et, au budget de 1932, les versements devaient pour la première fois dépasser 100 millions¹.

2° La suspension de l'amortissement régulier.

Mais les difficultés budgétaires obligèrent à interrompre les versements, sous le prétexte souvent invoqué, dans les entreprises privées comme dans les services publics, qu'il est illogique de procéder à des amortissements facultatifs en même temps qu'on emprunte pour couvrir les pertes de l'exploitation, ou, en d'autres termes, de constituer un fonds de prévoyance en période de déficit. On estima qu'il était excessif d'imposer aux usagers une charge qui, dépassant alors 100 millions par an, semblait devoir encore s'accroître de 20 millions chaque année, jusqu'à constituer, vers 1965, un fonds d'environ 5 ou 6 milliards, en même temps qu'il faudrait amortir 10 à 12 milliards d'obligations². En réalité, le seul but de cette mesure était de limiter les avances du Trésor au budget annexe : le Parlement se

1. Versements au fonds d'amortissement de 1924 à 1931 (en millions de francs) (y compris les intérêts du fonds jusqu'en 1928).

Exercices	Poste	Télégraphe	Téléphone	Ensemble
1924	0, 2	0, 1	1, 6	1, 8
1925	0, 3	0, 3	7, 0	7, 6
1926	0, 6	0, 6	12, 2	13, 3
1927	0, 9	1, 8	22, 1	24, 8
1928	1, 9	3, 0	37, 2	42, 1
1929-30 ...	3, 6	3, 8	27, 8	35, 3
(15 mois)				
1930-31 ..	6, 3	6, 1	62, 8	75, 2
En 1932 les versements auraient atteint :				
	12, 8	10, 7	103, 3	126, 8

2. Chiffres de l'exposé des motifs du budget de 1932.

refusait, en effet, à autoriser le service des P.T.T., à rétablir, par des relèvements de ses taxes, un équilibre englobant, conformément à la loi, les charges de capital et de renouvellement du matériel.

Quoi qu'il en soit, il fut décidé¹ que, lorsque les versements au fonds d'amortissement ne pourraient être effectués sur la base des taux réglementaires, le fonds serait alimenté dans des conditions fixées chaque année par la loi de Finances. Autrement dit, l'amortissement, au lieu d'être obligatoire pour le Parlement, n'était plus que facultatif. Innovation d'autant plus grave que le texte légal ne spécifia même pas, comme le prévoyait le projet du Gouvernement, que le fonds recevrait intégralement l'excédent des recettes du service sur ses dépenses brutes d'exploitation, ni que les versements différés seraient, aussitôt que possible, effectués par prélèvement sur les bénéfices des exercices ultérieurs.

De fait, lorsque réapparurent les excédents, il fut décidé, par une interprétation arbitraire de la loi, qu'ils seraient affectés par priorité au remboursement au budget général des pensions des agents des Postes, avant que puisse être effectué le moindre versement au fonds d'amortissement. Ces deux rubriques représentaient cependant au même titre, pour le service des P.T.T., des dépenses normales d'exploitation. Par suite, la suspension de l'amortissement prit un caractère définitif². Seuls d'insignifiants versements de

1. Loi de Finances du 31 mars 1932, article 63.

2. Versements différés et versements de principe depuis 1932 (en millions de francs).

Exercices	Versements différés	Versements de principe
1931-32	43, 5	0
1932 (9 mois)	126, 8	0
1933	145, 7	1, 0
1934	166, 5	0, 5
1935	200, 0	0
1936 (évaluation) ..	220, 0	0, 5
1937 (évaluation) ..	240, 0	0

principe, portés au budget tantôt à la demande de l'Administration, tantôt sur l'initiative des Commissions parlementaires, traduisirent, de temps à autre, le désir du Parlement d'obtenir du ministre des Finances qu'il consentît à régler sur des bases acceptables l'épineuse question des retraites, afin que l'on pût reprendre les versements au fonds d'amortissement, sinon inaugurer la constitution du fonds de réserve¹.

A l'heure actuelle, la dotation du fonds reste inférieure à 200 millions. Si aucune solution n'intervient pour accroître les recettes ou diminuer les charges des P.T.T., afin de rendre possibles de nouveaux versements, le renouvellement du matériel, qui nécessitera d'importantes dépenses dans quelques années, ne pourrait être assuré que par l'emprunt : on aurait ainsi fait, d'un palliatif provisoire, un expédient durable.

1. En 1936 M. J.L. Breton, rapporteur du budget des P.T.T. à la Chambre des députés, a fait la proposition transactionnelle suivante :

« L'amortissement industriel intégral constituerait, pour le budget annexe, une charge trop lourde. En effet, considérons les 9 milliards de capitaux qui ont été immobilisés de 1923 à 1935 ; on aura terminé le remboursement aux prêteurs de ces capitaux en 1965. Si, dans la même période, on assure intégralement l'amortissement industriel des immeubles et installations, on aura réalisé, en 42 ans, un enrichissement de 9 milliards de francs ce qui est évidemment excessif.

« Votre rapporteur estime que la meilleure méthode consiste en un versement forfaitaire annuel de l'ordre de 150 millions de francs. En 1965, l'amortissement réalisé serait de 4.500 millions de francs ; l'outillage à renouveler en plus de cet amortissement le serait au moyen de l'emprunt. Ainsi la charge des travaux commencés en 1923, serait répartie sur un plus grand nombre de générations ... ».

(Chambre des députés, 15^e législature, *Doc. parl.*, N^o 5612).

Il est à peine besoin de souligner ce qu'un tel compromis aurait de dangereux pour les générations futures, dont on fait si peu de cas, et de contradictoire avec « les règles d'une saine gestion d'un service industrialisé », auxquelles le rapporteur déclare rester fidèle.

CHAPITRE II

L'ÉQUILIBRE DU BUDGET DE L'EXPLOITATION

Le recours à l'emprunt pour le financement des travaux de premier établissement doit avoir pour contre-partie un équilibre rigoureux des recettes et des dépenses de l'exploitation. En effet, selon les principes industriels que l'on a voulu appliquer aux P.T.T., l'augmentation du capital d'une entreprise n'est légitime que si des recettes ultérieures accrues permettent d'en assurer la rémunération. Sans doute les charges de capital, auxquelles doivent faire face des ressources annuelles, s'accroissent-elles d'année en année, mais l'équilibre ne doit pas être, pour autant, plus difficile à réaliser : il doit seulement se situer à un niveau sans cesse plus élevé. En vertu de leur caractère productif, les investissements dégagent constamment des plus-values suffisantes pour compenser l'augmentation des frais généraux.

Il est cependant impossible de parvenir à un équilibre strictement annuel des recettes et des dépenses. Les tarifs ne se prêtent pas à des manipulations constantes, et il faut, pour ne pas dérouter les usagers, leur conserver une stabilité relative ; en cours d'année, l'exécution du budget, même voté en équilibre, peut laisser des déboires ou, au contraire, révéler des bénéfices inescomptés. Enfin, il est dans la

nature des choses que les vaches maigres alternent avec les vaches grasses. L'équilibre annuel n'est donc qu'un idéal, et la réalité, plus ou moins favorable, impose en fait l'excédent ou le déficit.

Aussi fallait-il prévoir, dans la législation postale, et l'affectation qui serait donnée aux bénéfices éventuels, et les moyens à employer pour couvrir les pertes possibles. Cette réglementation, dans ses grandes lignes, s'inspire toujours du même principe, celui de l'autonomie budgétaire. Le service des P.T.T. doit, en définitive, jouir de toutes ses recettes, comme il doit supporter toutes ses charges. Les profits et les dettes ne sont que provisoires, les premiers doivent être investis dans l'entreprise, et les secondes soldées par elle.

Par suite, le régime financier du budget annexe comporte deux ordres de mesures, tendant à réaliser l'équilibre de l'exploitation : les premières s'appliquant principalement en période normale, et aux prévisions budgétaires ; les secondes concernant les époques de détresse ou d'euphorie, et les résultats comptables. D'un côté, l'équilibre annuel, pour ainsi dire au comptant ; de l'autre, l'équilibre différé, ou à terme.

Section I

L'équilibre annuel

L'ajustement des recettes aux dépenses n'a pas toujours été recherché avec la même rigueur par l'Administration et le Parlement. L'histoire du budget annexe se divise à cet égard en plusieurs périodes, entre lesquelles l'opposition est très tranchée : jusqu'en 1929 les considérations commerciales ont commandé, et les recettes ont été portées au niveau des dépenses ; depuis 1930, pour des raisons politiques, les dépenses ont été, par des procédés arbitraires,

réduites au chiffre des ressources permanentes ; enfin les décrets-lois de 1937 semblent inaugurer une ère nouvelle d'héroïsme.

§ 1. *Les procédés commerciaux*

La loi de 1923 ne stipule nulle part que le budget annexe doive s'équilibrer sur ses propres ressources. Au contraire, elle mentionne, parmi les recettes éventuelles de la première section, une « subvention du Trésor »¹. Il ne fait cependant aucun doute que, dans l'esprit du législateur, l'équilibre de la première section ne soit une pièce maîtresse de la réforme : la subvention de l'Etat n'avait d'autre objet que de faciliter l'intégration du nouveau statut financier dans les faits, en laissant provisoirement à la charge de l'Etat une légère contribution, compensatrice des charges exceptionnelles dues au bouleversement apporté par les hostilités².

Au surplus, dès 1924, le législateur se préoccupa d'assurer, par des moyens normaux, l'équilibre de l'exploitation postale. D'une part il vota d'importantes majorations de tarifs afin d'asseoir sur des bases saines le budget de 1924 ; d'autre part, il prit soin de préciser que l'équilibre, s'il venait à être rompu au cours de l'exécution du budget, devrait être rétabli le plus vite possible : « Lorsque, au cours d'un exercice, les comptes financiers présentés par l'agent comptable font apparaître un excédent de dépenses, les mesures propres à rétablir l'équilibre des recettes et des dépenses d'exploitation sont présentées, dans les deux mois, au Conseil supérieur des P.T.T., et, s'il y a lieu, soumises à l'approbation des Chambres dans leur plus prochaine session »³.

1. Loi du 30 juin 1923, article 70.

2. Le budget de 1923 prévoyait, au chapitre 99 du budget des Travaux publics, une subvention de 92 millions. Celle-ci n'a pas eu à être versée, le budget ayant pu être équilibré au cours de son exécution.

3. Loi du 22 mars 1924, article 84, complétant l'article 74 de la loi du 30 juin 1923.

En fait, pendant plusieurs années, l'équilibre budgétaire ne fut pas très difficile à réaliser pour l'Administration et elle put se dispenser d'avoir recours à la procédure d'urgence et d'exception prévue en cas de déficit. La prospérité économique avait en effet pour conséquence une progression du trafic plus rapide que celle des effectifs du personnel ; les dépenses d'entretien étaient comprimées à l'extrême ; l'accroissement des charges du capital, ne concernant que les emprunts contractés ou les immobilisations constituées depuis 1923 était encore lent en valeur absolue ; enfin, la majoration des tarifs semblait la conséquence normale de la hausse du coût de la vie, dont elle ne suivait le rythme qu'avec quelque retard. Dans ces conditions, les excédents de recettes de la première section, apparus dès 1923, se renouvelèrent pendant six ans¹.

En 1929, le problème changea d'aspect. Lors de la préparation du budget de l'année suivante, l'Administration vit, pour la première fois, se dresser devant elle, le spectre du déficit. Le ralentissement des échanges retardait la progression du trafic ; la création, ou l'extension, des franchises et des tarifs de faveur diminuaient encore les recettes. Les revendications du personnel, justifiées par la stabilisation des prix, imposaient au budget annexe des charges nou-

1. L'étude des coefficients d'exploitation de l'ensemble de l'entreprise montre les tendances générales de cette période : d'une part amélioration du rendement brut de l'entreprise, surtout pendant les premières années ; d'autre part, accentuation de l'écart entre les résultats bruts et les résultats nets, du fait des charges croissantes de capital ; enfin double mouvement du coefficient net d'exploitation, vers la baisse d'abord, puis vers la hausse, les chiffres de 1929 laissant déjà prévoir le déficit de l'année suivante.

Années	Coefficient brut	Coefficient net
1923	95, 36	99, 26
1924	86, 76	94, 14
1925	90, 73	98, 74
1926	79, 80	86, 50
1927	83, 93	92, 15
1928	85, 31	97, 85
1929-30 (15 mois)	89, 97	99, 74

velles supérieures à 300 millions par an. Enfin, les charges de capital s'accroissaient chaque année d'environ 100 millions ; l'intérêt, l'amortissement financier et l'amortissement industriel absorbaient près de la cinquième partie des crédits budgétaires. Le déficit de l'exploitation semblait devoir, si l'on n'y mettait bon ordre, atteindre environ 300 millions dès 1930, et s'élever ensuite jusqu'à près d'un demi-milliard en 1934.

Se soumettant au texte comme à l'esprit de la loi, le sous-secrétaire d'Etat aux P.T.T. fit alors établir par ses services un programme de redressement financier¹, le fit approuver par le Conseil supérieur, et demanda au Parlement d'en ratifier les principales dispositions en les insérant dans la loi de Finances de l'exercice 1930. Les mesures proposées étaient de deux sortes : les unes au détriment de l'Etat, les autres à la charge des usagers.

Ainsi l'Administration proposait d'augmenter sensiblement le versement forfaitaire du budget général au titre des services rendus par la Poste aux autres départements ministériels ; d'exonérer des taxes sur les valeurs mobilières les obligations des P.T.T. ; enfin de faire profiter la section d'exploitation des intérêts de la dotation du fonds d'amortissement, qui auparavant étaient versés au fonds lui-même et, comme tels, restaient en compte au Trésor.

Quant aux usagers, les propositions de l'Administration leur imposaient des relèvements de taxes, à concurrence de près de 200 millions de francs. Ces majorations concernaient principalement les objets soumis à un tarif de faveur, nettement inférieur au prix de revient ; elles ne portaient pas sur les correspondances ordinaires. Le Gouvernement s'inspirait, à cet égard, des propositions faites en 1928 par une Commission des tarifs qui avait été chargée d'étudier,

1. Note du sous-secrétaire d'Etat sur la situation financière des P.T.T., du 15 mai 1929, reproduite dans le rapport de M. Ernest Lafont, sur le budget des P.T.T. pour 1930 (Chambre, 14^e législature, *Doc. parl.*, N^o 2274).

de réviser et de coordonner les tarifs postaux, télégraphiques, téléphoniques et du service des chèque.

Par là, l'Administration marquait sa volonté de porter les recettes de l'exploitation au niveau de ses dépenses permanentes ; elle ne dissimulait pas que, au cours des années suivantes, de nouveaux ajustements des tarifs seraient sans doute nécessaires. Elle se ralliait, en somme, à la conception industrielle de l'équilibre budgétaire ; elle acceptait, pour les périodes de crise, les sujétions de l'équilibre, après en avoir recueilli les profits pendant les années prospères. Si cette conception avait été ratifiée par le Parlement, le budget annexe aurait désormais été assis sur des bases solides.

Mais les Chambres n'adoptèrent pas les propositions gouvernementales. Plus exactement, elles y firent un choix ; approuvant toutes les mesures dont la charge ne pesait pas sur les usagers, y ajoutant même une majoration du tarif des avertissements financiers, elles rejetèrent, en même temps, la plupart des aggravations de taxes, en particulier pour les journaux, les télégrammes de presse, les imprimés et échantillons, les mandats¹. Sans doute elles restaient fidèles à l'équilibre, en ce sens que le budget était encore voté en excédent, mais celui-ci était obtenu par une révision générale des prévisions de recettes faites par l'Administration, révision que les événements montrèrent optimiste. Il n'en reste pas moins qu'en rompant la symétrie du projet officiel, et en assortissant de considérants sévères le rejet des majorations de taxes, elles découragèrent les tentatives de l'Administration pour faire triompher une conception commerciale de l'exploitation postale. C'est à partir de cette époque que l'équilibre budgétaire fut plus factice que réel.

1. Le produit escompté des relèvements de taxes fut réduit, à la suite des délibérations de la Commission des Finances de la Chambre, de 189 à 56 millions.

§ 2. *Les expédients*

Pendant plusieurs années, le Parlement resta fidèle à l'attitude adoptée par lui en 1930, et qui s'exprimait par la résignation au déficit. C'était une attitude peu courageuse, et à la longue, dangereuse, mais c'était une attitude loyale ; chaque année, une avance du budget général au budget annexe, pour couvrir le déficit d'exploitation, traduisait le coût de cette dérobade, et l'on pouvait espérer que les nécessités de l'équilibre du budget de l'Etat conduiraient, d'elles-mêmes, à l'abandon de cette politique onéreuse.

Malheureusement il n'en fut rien, et c'est dans une toute autre voie que fut cherché l'assainissement des finances publiques. A la négation implicite des principes industriels succéda leur méconnaissance expresse : après avoir refusé l'ajustement normal des recettes, on décida des réductions arbitraires des dépenses.

Déjà, en 1929-1930, certaines des propositions votées par le Parlement, à la demande de l'Administration, avaient eu pour effet d'apporter au budget annexe un soulagement qui ne résultait ni d'un appel nouveau à la matière taxable, ni d'économies sur les dépenses, mais de transferts purement comptables entre les différents organismes intéressés par la gestion des P.T.T. : budget général, budget annexe, fonds d'amortissement. Nous voulons parler du versement à la section d'exploitation des intérêts du fonds d'amortissement, auparavant capitalisés au profit du fonds lui-même, et de l'exemption des taxes sur les valeurs mobilières concédée aux obligations du service. Mais ces mesures ne mettaient pas en cause le principe même du budget industriel, et elles ne portaient, en fait, que sur des sommes réduites.

En effet, en vertu des règles organiques de son fonctionnement, le fonds d'amortissement reconstitue intégralement la valeur des matériels à remplacer : il n'a pas besoin de la recette d'appoint constituée par les intérêts de sa

dotation, dont le caractère propre s'apparente à celui des ressources annuelles de l'exploitation. Quant à l'exemption fiscale des obligations, elle peut aussi se justifier : dès 1923, le service avait été exonéré des contributions directes, des taxes d'enregistrement et de chiffre d'affaires, dont une entreprise privée aurait été passible, pour la double raison que d'une part, la trésorerie tirait de la disposition des fonds libres de la Poste des avantages correspondants, et que d'autre part, cette faveur ne pouvait avoir pour effet de permettre à une exploitation monopolisée de concurrencer des entreprises similaires. Or l'expérience avait montré que les emprunts des P.T.T., ayant le même marché que les fonds publics, ne pouvaient concurrencer les émissions privées de titres à revenu fixe ; par ailleurs, les avantages indirects de la trésorerie n'avaient jamais fait l'objet d'évaluations précises, et il était possible d'admettre qu'ils compensaient cette nouvelle exemption fiscale comme la première.

D'ailleurs, les deux postes budgétaires intéressés par les réformes législatives ne représentaient, lorsque celles-ci sont intervenues, que des sommes minimales. En 1929, les intérêts du fonds d'amortissement ne s'élevaient qu'à environ 4 millions et demi, et les impôts pris en charge par l'Administration des P.T.T. à 15 millions. Mais les deux rubriques présentaient cette particularité commune que, s'appliquant à des immobilisations et à des dettes intéressées, les unes et les autres, par la coupure chronologique de 1923, elles étaient destinées à s'élever rapidement, les travaux et les emprunts d'une année ajoutant leurs charges à celles des années précédentes, sans diminution corrélative¹. Ainsi, par un procédé ingénieux, on assurait, au prix de faibles sacrifices immédiats du budget général et du Trésor

1. Ainsi, en supposant que le fonds d'amortissement ait été normalement alimenté, il aurait fallu prévoir, au budget de 1937, une moins-value de 30 millions au titre des intérêts du fonds d'amortissement (1 milliard à 3 %), et une contribution fiscale de 75 millions au titre des obligations du service (500 millions de revenus taxés au taux moyen de 15 %).

public, de sensibles réductions futures du déficit des P.T.T.

Ce caractère se retrouve encore dans les expédients postérieurement introduits dans le régime financier des P.T.T. : suspension de l'amortissement industriel, transfert de l'amortissement financier à la Caisse autonome, limitation de la participation du service au paiement des pensions de ses agents. Ces dépenses s'accroissent automatiquement chaque année par rapport à l'année précédente du fait des nouveaux travaux, des nouveaux emprunts, des nouvelles mises à la retraite. A l'heure actuelle les dépenses normales d'exploitation que la première section du budget annexe est dispensée de supporter, ou qu'elle ne supporte que dans la mesure de ses excédents, avoisinent le chiffre énorme d'un milliard de francs¹. Il en résulte cette conséquence que l'infraction commise se consolide en se prolongeant, car il sera d'autant plus difficile de réintégrer ces différentes rubriques dans les charges permanentes de la première section que leur montant sera plus élevé.

Cette situation est d'autant plus grave qu'elle contrevient aux principes fondamentaux du budget industriel : il ne s'agit plus cette fois, de charges accessoires de l'exploitation, d'une légitimité discutable, mais des charges normales de capital ou même de personnel. L'amortissement des capitaux investis dans l'entreprise, la constitution d'un fonds de prévoyance pour le renouvellement des matériels courants, sont des obligations qui s'imposent à toute entreprise industrielle. Quant aux retraites des agents elles n'ont même pas pour origine une dépense de la deuxième

1. Nous avons déjà chiffré (*supra*, page 195, note 2 et page 199, note 2) les « économies » réalisées du fait du transfert de l'amortissement financier à la Caisse autonome et de la suspension de l'amortissement industriel, savoir pour 1937 :

Amortissement financier	255 millions
Amortissement industriel	240 —

Quant aux pensions de retraite, on peut estimer que, en l'absence de versements budgétaires, le solde débiteur du compte des pensions civiles s'accroît, en 1937, de près de 400 millions (la dernière situation connue, celle du 31 mai 1936, donne comme chiffre correspondant, pour l'exercice 1935, celui de 324 millions (*supra*, page 141, note 1).

section, mais constituent un supplément de rémunération du personnel dont la nature, pour l'entreprise, est identique à celle des traitements ; soutenir, comme l'a fait l'Administration des P.T.T., que la contribution doit être limitée à une cotisation égale aux retenues imposées aux agents, c'est, en réalité, prétendre en même temps que la rémunération des fonctionnaires de l'Etat est supérieure à la valeur des services qu'ils rendent.

Pour se rendre compte de la valeur des nouvelles pratiques budgétaires, il suffit d'en explorer les conséquences. En fait, on a mis à la charge d'autres époques ou d'autres payeurs des dépenses qui auraient dû incomber aux usagers actuels : l'amortissement industriel, aujourd'hui suspendu, sera payé par les générations futures, dont la note d'impôts, de taxes ou d'emprunts devra être majorée ; l'amortissement financier est supporté par les consommateurs de tabac et les redevables des droits de succession ; les pensions de retraite, par la généralité des contribuables. Notons encore ce corollaire paradoxal, que le service jouit du privilège d'emprunter sans avoir à rembourser ses emprunts, circonstance évidemment favorable à la prodigalité.

Ces méthodes contestables ont permis de résorber les déficits, qu'accusèrent les comptes des P.T.T. de 1930 à 1932, et de faire réapparaître des excédents substantiels. Mais ceux-ci sont purement comptables et n'expriment pas la situation réelle de l'exploitation¹. L'objet, à peine dissi-

1. Par suite des modifications apportées, presque chaque année, aux textes organiques, l'étude des coefficients d'exploitation du service ne permet plus guère, ni d'en connaître la situation réelle, ni même de comparer entre eux les exercices. Ils ne permettent plus que de suivre le rendement brut de l'exploitation et l'importance relative des prélèvements du budget général.

Exercices	Coefficient brut	Coefficient net
1930-31	90, 39	100, 66
1931-32	94, 73	105, 07
1932 (9 mois) .	92, 62	101, 02
1933	85, 08	97, 09
1934	84, 19	97, 35
1935	81, 43	89, 22

mulé, des différentes mesures adoptées pendant cinq ans a d'ailleurs été, d'abord, de réduire les avances faites par l'Etat pour couvrir le déficit de la première section, et d'en amorcer le remboursement ; ensuite, de gonfler artificiellement les versements effectués au budget général au titre du paiement des retraites, qui auraient été réduits si les prêteurs et les fonds de prévoyance avaient dû être servis avant l'Etat. En somme le législateur s'est efforcé d'épargner au budget général les conséquences logiques de l'attitude adoptée par lui à l'égard des majorations de tarifs. Mais il n'apercevait pas sa responsabilité première et, s'il prétendait demeurer fidèle aux principes industriels, auxquels les circonstances économiques l'auraient seules conduit à déroger, il ne faisait rien pour préparer les conditions d'un retour au régime normal.

La prolongation de ces errements aurait signifié la faillite de la conception du budget industriel. Un rapporteur parlementaire le constatait en 1936 : « Nous assistons, en cette période de difficultés économiques, à une sorte de démantèlement d'un organisme laborieusement construit en 1923 »¹.

§ 3. *Les décrets-lois de 1937*

Malgré leur importance, les réductions arbitraires opérées sur certains crédits des P.T.T. n'ont pas suffi à restaurer durablement l'équilibre du budget annexe. Le déficit subsistait et menaçait même d'être augmenté à bref délai du fait de la hausse des prix et de l'application des lois sociales, instamment réclamée par les postiers, et qui semble impossible à différer longtemps.

Aussi, lorsque les difficultés de trésorerie exigèrent des mesures héroïques de redressement, était-il naturel qu'on les étendît aux services industriels de l'Etat, dont les insuf-

1. J.L. Breton, Rapport sur le budget des P.T.T. pour l'exercice 1936, Chambre des députés, 15^e législature, *Doc. parl.*, N° 5612.

fisances, en s'additionnant, majoraient sensiblement les besoins d'emprunt du Trésor public.

Effectivement, le décret-loi du 8 juillet 1937, portant réalisation d'un ensemble de mesures tendant à assurer le redressement financier, pris en application de la loi de pleins pouvoirs du 30 juin 1937, édicte un relèvement général des tarifs postaux, télégraphiques et téléphoniques.

Ce relèvement qui, aux termes de l'exposé des motifs, « a été effectué en tenant compte à la fois des conditions propres à chaque exploitation et des situations particulières à certaines catégories de trafics », est, dans la majorité des cas, voisin de 30 %.

Cependant des augmentations plus fortes sont appliquées aux services spéciaux qui contribuaient plus largement au déficit général : le triplement des tarifs de transport des journaux, le quintuplement approximatif des taxes télégraphiques de presse et de l'affranchissement des imprimés électoraux, témoignent du désir des pouvoirs publics de revenir sur certaines faveurs exagérées dont les P.T.T. faisaient les frais.

Au total, le supplément de recettes escompté de la mise en vigueur des nouveaux taux n'est pas inférieur à 710 millions par an, somme jugée nécessaire pour « assurer l'équilibre du budget annexe ». Il s'intègre dans un ensemble d'aménagements fiscaux et tarifaires dont l'amplitude totale est quinze fois supérieure à l'effort spécialement demandé aux usagers des P.T.T.

Sans doute ces nouvelles ressources seront-elles suffisantes pour équilibrer les recettes et les dépenses de la Poste, mais, précisément en raison de l'esprit qui a présidé à leur institution, les mesures récentes n'offrent aucune garantie quant à l'avenir de l'exploitation postale. Les pouvoirs publics ne se sont pas préoccupés d'observer, dans la gestion du service industriel, des méthodes commerciales, mais uniquement de soulager le Trésor public et, par là, de soutenir la monnaie et le crédit de l'Etat.

La réforme tarifaire est purement unilatérale ; elle ne résoud pas la question des retraites du personnel ; elle ne

s'accompagne pas de la reprise de l'amortissement industriel et de l'amortissement financier ; elle ne consacre pas les plus-values futures aux travaux de premier établissement. En l'absence de texte spécial, et dans la mesure où ils ne seront pas absorbés par des dépenses nouvelles, il semble que les excédents budgétaires de 1937 doivent profiter à l'Etat.

Il appartiendra aux pouvoirs publics, lors de l'élaboration du budget de 1938, de tirer les conséquences d'une situation assainie, et de compléter l'œuvre qu'ils viennent d'entreprendre. Après avoir supprimé le déficit actuel, il leur faudra s'attaquer aux causes qui l'ont entraîné et qui le feraient réapparaître rapidement. Ne pas profiter de l'opportunité offerte par la réforme tarifaire pour confirmer les principes du budget industriel, pour reprendre le service de l'amortissement et les versements aux fonds de prévoyance, équivaldrait à ajourner, sans espoir de retour, la commercialisation du service public de la Poste.

Section II

L'équilibre différé

Les errements récemment suivis par les pouvoirs publics en matière d'équilibre budgétaire des P.T.T. ont enlevé leur intérêt pratique aux mesures que prévoyait la législation organique pour faire face aux situations critiques. Plutôt que de rechercher un équilibre réel, mais différé, on a préféré réaliser un équilibre comptable immédiat qui constitue, en réalité, un ajournement *sine die* de l'ajustement véritable.

Mais le régime légal du règlement des exercices n'en garde pas moins son intérêt théorique, car, en face du refus d'adaptation aux circonstances économiques, et des méthodes empiriques aujourd'hui pratiquées, il constitue, pour un service industriel, la procédure normale d'adaptation aux contingences extérieures.

La procédure imaginée part de cette idée, qu'il faut assou-

plir les transitions afin de ménager les usagers. « Une politique d'équilibre, qui est évidemment indispensable pour la préparation et la gestion d'un budget comme celui des P.T.T., ne doit pas s'entendre comme un ajustement nécessairement annuel entre les dépenses, croissant de façon presque inévitable, et les recettes, qui pourraient être arbitrairement augmentées par des élévations de tarifs. Les déficits peuvent être à certains moments inévitables, qu'il faudra combler soit au jour le jour, soit avec des subventions du budget général, soit, si celles-ci ne sont point accordées, avec des prélèvements sur les réserves ou des avances faites par le Trésor.

« Pour rétablir un ordre plus durable dans les finances du monopole, il faut étaler le déficit sur plusieurs années, et rechercher l'équilibre final, à défaut de plus-values suffisantes, par des taxes nouvelles et des augmentations qui doivent être préparées et aménagées dans le temps, justifiées indiscutablement et dont les taux ne sont arrêtés qu'après mûre réflexion, dans le cadre d'un plan d'ensemble, et pour des périodes assez longues »¹.

Cette conception, prudente mais efficace, n'est autre que celle des entreprises commerciales bien gérées, qui, en temps de crise, partagent les sacrifices entre leurs actionnaires et leurs clients, et qui, en temps de prospérité, constituent des réserves pour assurer l'avenir. C'est elle qu'organisait la loi de 1923, en créant un fonds de prévision chargé, sous certaines réserves, d'accumuler les excédents et de supporter les déficits.

§ 1. *L'affectation des excédents de recettes*

1^o *Le régime initial*².

L'autonomie budgétaire pure et simple comporterait

1. Ernest Lafont, Rapport sur le budget des P.T.T. pour l'exercice 1931-32, Chambre des députés, 14^e législature, *Doc. parl.*, N^o 3885.

2. Loi du 30 juin 1923, article 74 ; règlement du 18 décembre 1923, articles 65 et 66.

pour les P.T.T. le droit de disposer librement et intégralement des excédents de recettes constatés en fin d'exercice. A ce principe théorique, la loi apporte une double limitation : d'une part elle précise les emplois auxquels ces excédents doivent être affectés, afin d'obliger le service à l'honnêteté et à la prévoyance, dans son intérêt même ; d'autre part, elle fixe un plafond au montant des bénéfices qui peuvent être investis dans l'entreprise.

Le ministre des P.T.T. n'est pas libre d'assigner aux bénéfices réalisés tel emploi qu'il estime utile. C'est au Parlement qu'il appartient d'en décider souverainement et, de même que, par le vote annuel du budget, il réglemente l'utilisation des ressources prévues, il fixe, par des textes généraux, la destination des plus-values inescomptées. Cette réglementation est, d'ailleurs, sagement organisée : les bénéfices doivent, par priorité, servir à apurer les dettes passées, puis à préparer un avenir meilleur.

Les excédents de recettes sont affectés, en premier lieu, au remboursement des avances faites par le Trésor pour couvrir les déficits d'exploitation constatés antérieurement ; en second lieu, à l'amortissement du capital non amorti existant à la veille du jour où le budget annexe a commencé à fonctionner, et pris en charge par l'Administration. Ces éléments de passif, en effet, ne sont pas, comme les emprunts de la deuxième section, générateurs de recettes futures pour l'exploitation ; ils doivent donc être intégralement éteints dès que les recettes suffisantes auront pu être dégagées, et non progressivement sur les recettes normales de la première section. Ainsi s'expliquent les différences qui séparent, soit l'amortissement des installations antérieures à 1923 de celui des immobilisations nouvelles, soit les avances du Trésor à la première section de celles consenties à la seconde. Ces dettes, en attendant leur extinction, figurent au bilan sous la rubrique du passif exigible à long terme ; au fur et à mesure que les excédents permettent de les rembourser, elles sont transférées au passif non exigible.

Après avoir éteint les dettes passées, les bénéfices doi-

vent servir à constituer un fonds de prévoyance, permettant d'éviter les emprunts futurs, au moins en tant qu'ils seraient improductifs : ils ne doivent en aucun cas (d'après la conception première), réduire le montant des emprunts nécessités par les travaux neufs, qui dégagent automatiquement les recettes ultérieures correspondant à leur service ; ils doivent seulement éviter le recours exceptionnel à l'épargne, que l'on pourrait être appelé à faire pour supporter des pertes sèches. Ces dernières peuvent être de deux sortes : ou bien des insuffisances accidentelles d'exploitation, ou bien des dépréciations anormales des installations, plus rapides ou plus importantes que celles auxquelles pourvoient les versements annuels au fonds d'amortissement.

Tel est aussi le double objet du fonds de réserve : d'une part faire face aux déficits ultérieurs de la première section du budget annexe ; d'autre part, assumer, pour la part non encore amortie sur crédits budgétaires, les dépenses afférentes à la reconstitution d'outillages détruits ou condamnés avant leur amortissement complet. Dans les deux cas, son rôle est accidentel et supplétif, car, normalement, l'équilibre du budget devrait être parfait dès le vote et maintenu dans l'exécution, et le fonds d'amortissement devrait être en mesure de supporter le renouvellement des matériels périmés. En d'autres termes, les prélèvements au fonds de réserve doivent être rares et limités.

C'est ce qui explique, et justifie, le maximum fixé par la loi pour sa dotation : lorsque celle-ci aura été portée à 150 millions, les excédents de recettes qui viendraient à se manifester doivent profiter au budget général. On peut estimer insuffisant ce plafond, qui a été fixé en 1923 en considération d'un volume budgétaire quatre fois inférieur aux chiffres actuels, mais le principe même d'une limitation se justifie parfaitement, bien qu'elle semble constituer une sérieuse atteinte à l'autonomie budgétaire des P.T.T. : elle traduit simplement le fait que la Poste, restant un service public, ne doit pas être gérée en vue de réaliser des profits,

et que, lorsque ses recouvrements excèdent sensiblement ses dépenses, il est juste d'en faire bénéficier les usagers. L'affectation des superbénéfices au budget général doit avoir précisément pour effet d'inciter l'Administration à réduire ses tarifs, à augmenter ainsi le trafic, et, en définitive, à rendre au public des services plus étendus et moins onéreux.

C'est sur ces bases que fut effectué le règlement des premiers exercices qui suivirent l'instauration du nouveau régime. Les excédents de la première section, apparus dès la première année, purent, en l'absence d'insuffisances antérieures à rembourser, être consacrés immédiatement à l'amortissement du capital pris en charge par l'Administration, qui fut intégralement assuré dans l'espace de quatre années. Une fois terminée cette œuvre de caractère surtout comptable et négatif, les excédents auraient dû, à partir de 1927, constituer le fonds de réserve : celui-ci aurait alors été, en quelque sorte, le symbole de la permanence et de la résistance du service industriel, et aurait peut-être permis d'éviter bien des embarras postérieurs.

Mais des décisions législatives vinrent détourner les excédents de leur affectation régulière et créer, peu à peu, le régime d'exception qui subsiste aujourd'hui.

2° *Les mesures d'exception.*

On a vu¹ que des lois de 1926 et de 1929 ont autorisé, d'abord à titre provisoire, puis définitivement, l'utilisation des excédents de recettes de la première section au financement des travaux de premier établissement. On sait aussi que cette mesure fut nécessitée et justifiée, à l'origine, par les embarras de la trésorerie et que, sur le terrain des principes, si elle dérogeait à la distinction trop rigoureuse établie entre les deux sections du budget, par la loi de 1923, qui ne prévoyait pour les travaux neufs d'autre couverture que l'emprunt, elle n'était en cela que plus conforme aux méthodes industrielles.

1. *Supra*, page 181.

Cependant, s'il résulte de là que l'affectation nouvelle des excédents dût logiquement avoir la priorité sur les versements au budget général, la question se pose différemment au regard du fonds de réserve qui, lui aussi, découle de l'application d'une règle commerciale aussi constante et aussi légitime que la première. C'est une question de fait que de savoir auquel de ces deux principes, également justifiés par les usages des entreprises privées, il faut accorder la primauté, et si la limitation des emprunts annuels devait être la préoccupation majeure de l'Administration tant que l'état du crédit public mettait obstacle à des émissions d'obligations, on peut penser que la prévoyance aurait dû retrouver ses droits à partir du moment où l'épargne put être sollicitée.

Au contraire, le législateur édicta, cette fois encore, une règle trop rigoureuse. A l'interdiction absolue d'affecter les excédents de recettes à la couverture des travaux neufs, il fit succéder leur affectation obligatoire à cet usage. Etant donné le montant annuel des dépenses de la deuxième section, et l'ampleur des programmes d'équipement, cela équivalait en fait, à ajourner indéfiniment la constitution du fonds de réserve et, par suite, à renoncer implicitement à un élément essentiel de la réforme de 1923. C'était sacrifier la sécurité de l'avenir à la facilité du présent en se privant, pour de légers avantages immédiats, d'une masse de manœuvre utile aux heures difficiles.

Cette controverse ne présente d'ailleurs plus qu'un intérêt rétrospectif. La décision du Parlement a été dépassée par les faits. Après quelques années de déficit, les excédents de recettes ont reparu dans les écritures budgétaires, mais des excédents de telle nature qu'il n'est pas question de leur donner aucune des affectations prévues, soit en 1923, soit en 1929. Dans l'aventure, la notion d'excédent elle-même se trouve compromise.

L'excédent budgétaire, en effet, est le surplus des recettes sur les dépenses de l'exploitation. Or non seulement des

charges normales de l'exploitation ont été purement et simplement extraites du budget, mais on a encore décidé que le service des retraites du personnel des Postes ne serait assuré par le budget annexe que dans la limite de ses disponibilités. Ce chapitre représente, en réalité, une obligation quasi-contractuelle de l'Administration, et l'on ne saurait parler de bénéfice tant que le personnel ne reçoit pas la rémunération intégrale de ses services présents ou passés. La dénomination d'excédent, employée pour la rubrique qui retrace le paiement des pensions, n'a pour but que d'excuser le caractère fragmentaire des versements effectués au budget général, et de voiler l'irrégularité de cette pratique qui, au surplus, ne résulte d'aucune disposition législative organique, mais seulement de décisions annuelles insérées dans la texture même du budget annexe¹.

1. Sous cette réserve, le tableau suivant résume les affectations données, de 1923 à 1935, aux excédents de recettes constatés dans les écritures du budget annexe (en millions de francs).

1° Amortissement du capital non amorti :

1923	10	
1924	100	
1925	24	
1926	335	
Total		469

2° Versement à la deuxième section :

1927	232	
1928	65	
1929	10	
Total		308

3° Versement au budget général (pensions) :

1933	112	
1934	103	
1935	212	
Total		427

4° Report des excédents de la radiodiffusion

1935	53	
Total		53

Total général des excédents de recettes		1.256
--	-------	-------

Ceci explique que, malgré l'apparence bénéficiaire du service, le bilan porte encore la trace des avances consenties par l'Etat en couverture des insuffisances constatées de 1930 à 1932, alors que leur remboursement devrait être le premier souci d'une entreprise disposant d'excédents véritables. Ceci explique aussi que le fonds de réserve ne soit toujours qu'une entité abstraite. En réalité, pour que l'on pût songer à commencer sa dotation, il faudrait, tout d'abord, réintégrer dans les charges annuelles de l'exploitation les dépenses qui en ont été retirées ; il faudrait faire face, sur les recettes permanentes, à la totalité de l'excédent des arrérages annuels de pensions sur les retenues, et rembourser les arriérés du compte des pensions civiles dus à l'Etat ; il faudrait rembourser les avances du Trésor à la première section ; il faudrait enfin abroger la disposition prévoyant le versement obligatoire des bénéfices à la section d'établissement. Cette simple énumération montre comme on est loin des principes industriels proclamés en 1923.

§ 2. *La couverture des déficits d'exploitation*

En matière d'excédents de dépenses, la loi¹ a appliqué plus rigoureusement que pour les excédents de recettes le principe de l'autonomie budgétaire. Alors qu'elle fixait un plafond au delà duquel les bénéfices profitent à l'Etat, les insuffisances doivent, en tout état de cause, et quelle que soit leur importance, être supportées par le budget annexe. En définitive, si l'on considère une longue période de temps, le budget général ne peut qu'être enrichi, et jamais appauvri, par ses rapports avec les P.T.T. Il y a là une différence peu justifiable, qu'explique seule une survivance attardée de la conception fiscale du monopole postal.

Les ressources, que le budget annexe consacre au règlement des exercices déficitaires, sont constituées par les

1. Loi du 30 juin 1923, article 74.

bénéfices d'exploitation des autres exercices, soit antérieurs, soit postérieurs, selon que le fonds de réserve a pu, ou non, être constitué et suffisamment approvisionné.

Dans le premier cas, les pertes sont couvertes à l'aide des profits antérieurement versés au fonds de réserve ; à défaut de cette ressource, ou si elle est insuffisante, les sommes nécessaires pour parfaire l'équilibre sont avancées par le Trésor. Ces avances doivent être, pour chaque exercice, autorisées par le Parlement qui a ainsi l'occasion d'exprimer son opinion sur les moyens d'en éviter la répétition ; elles sont productives d'intérêts à 3 % payables sur les ressources annuelles de la première section ; enfin elles doivent être remboursées sur les premières plus-values de recettes qui viennent à se manifester.

En fait, en l'absence de fonds de réserve, c'est cette seconde procédure qui a été employée pour les exercices déficitaires de 1930 à 1932¹. La solution légale a été exactement appliquée dans sa lettre, sinon dans son esprit : car, si l'on n'en a pas modifié la réglementation, on s'est efforcé d'en tarir la source, par des procédés arbitraires. On a ainsi pu maintenir à un chiffre assez faible le montant du passif non gagé dans le bilan du service, ainsi que celui des découverts du Trésor dans les écritures de l'Etat.

Conclusion de la troisième partie

Le régime financier des P.T.T. n'est pas aussi satisfaisant que son organisation comptable. Sur bien des points, dont certains essentiels, le statut primitif du monopole,

1. Montant des avances du Trésor à la première section du budget annexe pour déficits d'exploitation (en millions de francs).

1930-31	24 millions	
1931-32	185	—
1932 (9 mois)	29	—
	—	
Total	238	—

comme ses aménagements postérieurs, apparaissent illogiques, arbitraires, dangereux. Dans le *modus vivendi* actuel, l'emprunt et le déficit sont promus au rang d'institutions permanentes.

L'emprunt a débordé dans le temps et dans l'espace, le cadre qui aurait dû lui être assigné, et sert à couvrir des charges qui ne sont, en rien, extraordinaires. Au lieu d'être réservé à la période transitoire, au cours de laquelle l'Etat rencontrait d'exceptionnelles difficultés financières, et où l'équipement postal nécessitait des investissements particulièrement importants, il est devenu permanent : les programmes succèdent aux programmes, et le montant des débours annuels se stabilise aux environs du milliard. Par là, cette procédure perd tout intérêt, car bientôt la prime annuelle d'amortissement sera rigoureusement égale au montant des paiements différés, cependant que s'y ajoute, croissante, la charge des intérêts.

En même temps, l'emprunt devient non seulement inutile mais dangereux, du fait qu'il ne sert pas à financer exclusivement des installations nouvelles, mais aussi des renouvellements d'outillage qui n'ajoutent rien au capital du service. Dès lors, l'augmentation des frais généraux n'a plus pour contre-partie des recettes accrues, et le déficit est inévitable. Il est très difficile, surtout en période de crise économique, de rétablir l'équilibre par des majorations de tarifs, car on risque d'énervier le trafic. Les ressources de l'exploitation se maintiennent à un niveau juste suffisant pour assurer la trésorerie courante de l'entreprise, elles sont impuissantes à liquider un passif obéré, et, à plus forte raison, à préparer un avenir assuré.

Ces résultats ne laissent pas d'inquiéter sur l'avenir de l'exploitation. C'est, trop souvent, l'allure d'un réquisitoire que doit affecter l'étude du nouveau régime financier des P.T.T. Toutefois, pour prendre une vue d'ensemble de la question, il faut essayer de rechercher les responsabilités véritables, et examiner s'il n'y a pas lieu d'accorder aux

dirigeants du service industriel, le bénéfice des circonstances atténuantes.

Il est tentant, à première vue, d'incriminer la formule même de l'autonomie financière. Cependant, à la réflexion les pratiques condamnables qui régissent les services postaux n'en sont pas la conséquence directe ; elles résultent surtout de l'emploi qui en a été fait. Le budget annexe n'est, au fond, qu'un instrument, qui peut servir, suivant les cas, de support aux réalisations les plus saines comme aux illusions les plus dangereuses. Derrière l'outil, il y a l'ouvrier. Critiquer l'autonomie en tant que telle, ce serait critiquer toute gestion industrielle. Or aucune société ne pourrait impunément se permettre d'emprunter à guichets ouverts pour financer ses travaux, de répudier ses dettes et de réduire d'autorité les coupons de ses obligations, de vivre au jour le jour sans constituer des réserves, enfin de pratiquer la philanthropie à l'égard de ses clients. Ces erreurs ont été, sous le couvert de l'industrialisation, décidées par des dirigeants qui n'étaient pas qualifiés pour appliquer des principes industriels, parce qu'ils n'avaient pas la formation des hommes d'affaires, et ne supportaient pas les conséquences de leurs actes. Elles constituent, en réalité, autant d'infractions manifestes aux conditions élémentaires d'une bonne gestion commerciale.

En somme, l'entreprise publique des Postes n'a pas été considérée et traitée comme une exploitation industrielle, mais comme un service politique et administratif. De fait, l'imprévoyance et l'arbitraire budgétaires ne sont pas un privilège du monopole, l'ensemble des finances françaises en a aussi donné l'exemple. Le budget de l'Etat, pour reprendre un mot historique, « s'est laissé mettre en déficit » et l'emprunt procure chaque année au Trésor autant que l'impôt. La productivité des travaux publics, quels qu'ils soient, a parfois fait figure de dogme officiel, et l'Etat se considérait comme une grande entreprise trop à l'étroit dans les règles strictes de l'annualité budgétaire : il tirait des

traites sur l'avenir, quitte à les protester à l'échéance. En cette matière la Poste ne se singularise pas, tout au plus a-t-elle joué le rôle d'un précurseur.

Les P.T.T. tirent même, de leur nature industrielle, des excuses qui leur sont propres : car en regard de leur situation financière il faut placer, pour être juste, les progrès incontestables dont ont bénéficié les usagers depuis la réforme organique. Une messagerie plus rapide, plus sûre, plus pratique ; des conversations téléphoniques immédiates, permanentes, universelles ; l'organisation de la radiodiffusion, publique ou privée ; des facilités bancaires nombreuses et peu coûteuses : telles sont les principales réalisations des P.T.T. après quinze ans de budget annexe. Elles sont d'autant plus appréciées du public que l'organisation antérieure était plus défectueuse et que, d'autre part, les tarifs des différents services ont été pendant longtemps maintenus en deçà de ceux qu'aurait justifiés la hausse du coût de la vie, ainsi que des taxes correspondantes en vigueur dans la plupart des pays étrangers.

L'entreprise n'a pas manqué, depuis 1923, de techniciens éprouvés, mais de commerçants avisés. Il serait injuste de ne pas faire état des améliorations apportées au fonctionnement du monopole, mais il faut bien se demander quel en est le coût. A cet égard, la réponse est la même pour la Poste que pour l'ensemble de l'Etat : les erreurs financières ont rendu inévitable une « grande pénitence ».

QUATRIÈME PARTIE

L'Autonomie Commerciale

L'Autonomie Commerciale

En conférant à l'Administration des Postes l'indépendance budgétaire, le législateur de 1923 n'avait pas seulement pour objet de renforcer ses moyens d'action matériels ; il voulait aussi, par delà cette œuvre de surface, réaliser une réforme profonde, la rénovation des procédés de gestion du service industriel. La réforme administrative, en ce sens, est inséparable de la réforme financière : l'une et l'autre, conjuguées, devaient placer le service public des Postes dans des conditions comparables à celles des exploitations privées.

Le succès de cette entreprise aurait été, pour la commercialisation des P.T.T., plus efficace qu'une simple modification de leur statut financier. Les facilités accordées au service auraient eu pour contre-partie des devoirs et des disciplines qui auraient permis d'obtenir un équilibre durable. Mais le résultat était, par là même, plus aléatoire : en cette matière, la réglementation n'a, par elle-même, aucune valeur ; ce qui importe, c'est de transformer l'état d'esprit des administrateurs, ainsi que celui des fournisseurs et des clients de l'Administration, d'obtenir d'eux qu'ils renoncent à des habitudes anciennes, à des préjugés que les apparences semblent justifier.

Or, ni l'Administration ni l'opinion ne semblent disposées à oublier que la Poste présente le double caractère de monopole et de service public. En tant que monopole, elle reste à l'abri de la concurrence, stimulant des inventions et des progrès ; elle est dispensée de régler ses prix d'après

l'état de l'offre et de la demande, ou même d'après le coût de production de ses prestations ; elle ne peut adapter automatiquement l'exécution des services aux influences extérieures, à l'évolution de la technique scientifique et de la conjoncture économique ; privée du mécanisme régulateur de la rivalité commerciale, elle doit chercher dans un principe abstrait la ligne directrice de son action.

La notion de service public lui offre précisément, sous le nom d'intérêt général, le nouvel étalon des valeurs, à substituer à la recherche exclusive et stérile du profit : elle l'incite à négliger les gains temporaires du service ou de l'Etat, et à prétendre procurer des bénéfices substantiels à la nation tout entière. L'histoire explique ce souci, le régime démocratique lui confère une valeur accrue.

Aussi la Poste ne traite-t-elle pas d'égal à égal avec ses clients et ses fournisseurs : elle se présente à eux comme une administration publique, comme un démembrement de l'Etat, responsable de l'équilibre économique et social du pays. Si elle bénéficie, dans l'ordre matériel, de certaines procédures de faveur qui sont réservées à l'Etat pour la conclusion des contrats, le recouvrement des créances ou le paiement des dettes, elle hérite en même temps des sujétions que comporte, dans l'ordre moral, l'exercice de la puissance publique. Ses cocontractants sont d'autant plus incités à en tirer parti qu'ils ont à subir, dans leurs rapports avec elle, l'appareil de la force étatique.

Ainsi, à l'égard de son personnel, la Poste, service public, doit se comporter en patron exemplaire. De son côté, le consommateur pèse sur l'Etat pour qu'il abaisse ses tarifs ou élargisse ses prestations. Ces revendications sont, les unes et les autres, appuyées par des moyens politiques, syndicaux ou directement électoraux. Les épargnants qui, bien qu'inorganisés, ont à leur disposition une arme efficace, le plébiscite des portefeuilles, accordent eux aussi à l'entreprise postale, dans la bonne et la mauvaise fortune, le même crédit qu'à l'Etat. Seuls les fournisseurs sont moins bien traités, que leur isolement prive de ces méthodes d'action.

En définitive, l'indépendance commerciale d'un service dirigé ou contrôlé par l'Etat dépend beaucoup plus de l'opinion que s'en forme le public, que de la charte législative suivant laquelle il est organisé. Le public français, à cet égard, est rendu méfiant par les expériences de nationalisation et de réglementation d'activités privées, auxquelles il assiste ; et dès qu'il aperçoit l'intervention de l'Etat dans une entreprise, il la fait bénéficier ou pâtir du crédit qu'il accorde à l'Etat, et la traite comme une administration publique, dont il faut obtenir le meilleur profit au moindre prix. Pour que l'action de la Poste pût être dissociée de l'exercice de l'autorité publique, il faudrait que son indépendance administrative et financière envers le pouvoir politique fût entière.

En l'absence de cette décentralisation absolue, les P.T.T. ne sont pas maîtres d'agir, ni sur leurs prix de revient, ni sur leurs prix de vente, comme le ferait un industriel ordinaire. Les premiers sont influencés par les procédés ordinaires des services publics, les seconds restent dominés par la notion même de service public, telle qu'elle résulte, à chaque instant, de l'opinion moyenne du Parlement et de la nation.

CHAPITRE PREMIER

LES PRIX DE REVIENT ET LES PROCÉDÉS DU SERVICE PUBLIC

Une entreprise industrielle a pour préoccupation constante la compression des prix de revient. A cet effet, elle peut mettre en œuvre deux moyens : l'un indirect, la recherche de débouchés nouveaux, tendant à répartir les frais généraux sur une masse plus importante d'opérations ; l'autre direct, la réduction des frais de fabrication de chaque unité produite.

L'extension du trafic ressort à la publicité commerciale. Depuis 1923, l'Administration des Postes a sensiblement perfectionné ses méthodes publicitaires, sans toutefois mettre en œuvre des moyens comparables à ceux utilisés, pour le service des Tabacs, par la Caisse autonome d'amortissement. Il n'apparaît pas nécessaire de développer encore les procédés de réclame de la Poste, car la correspondance postale répond à un besoin moins somptuaire que la consommation du tabac. On pourrait cependant songer à créer, pour le dépistage de nouveaux abonnés au téléphone, des équipes spéciales de démarcheurs, à l'instar de certains pays étrangers ; mais la propagande personnelle des facteurs,

plus conforme au tempérament français, obtient déjà, surtout dans les campagnes, des résultats intéressants.

Quant à la déflation des charges incorporées dans les prix de revient, elle est entièrement commandée par la nature des dépenses du budget annexe.

La rémunération des capitaux et l'amortissement industriel sont des charges obligatoires et pratiquement incompressibles, à moins de recourir à des méthodes arbitraires comme la suspension de l'amortissement ou le prélèvement sur les coupons.

Pour les dépenses de matériel, qui intéressent surtout la deuxième section, il serait d'une mauvaise politique industrielle de les réduire systématiquement : c'est en effet un principe essentiel du progrès industriel, que de substituer la machine à la main-d'œuvre dans toute la mesure du possible ; on réalise ainsi, à longue échéance, des économies sur les prix de revient. Il faut éviter cependant de donner aux investissements un caractère somptuaire : on notera, à cet égard, que les préoccupations esthétiques ne sont pas étrangères à l'Administration des Postes : le ministre ne manque pas d'adresser à ses ingénieurs des circulaires sur le style architectural des bâtiments postaux, dont l'application peut donner lieu à certains abus¹.

Les postes, sur lesquels peut porter le plus efficacement l'effort de compression, sont donc, d'une part, le transport des correspondances, de l'autre, les charges de personnel : ces dernières représentent d'ailleurs, à elles seules,

1. Cette conception a provoqué les remarques suivantes d'un rapporteur parlementaire :

« Les architectes ont tendance à voir beaucoup trop grand et trop luxueux... Les bureaux de poste ne doivent pas être conçus comme de futurs monuments historiques, que les générations à venir pourront être heureuses de classer en témoignage de leur admiration pour l'architecture du xx^e siècle ».

(Ernest Lafont, Rapport sur le budget de 1933, Chambre des députés, 15^e législature, *Doc. parl.*, N^o 1033).

près des trois quarts du volume budgétaire¹. Une déflation appréciable ne saurait donc être obtenue que d'une action méthodique sur ces deux chefs de dépenses.

Mais les mêmes raisons, qui ont fait échouer pour le budget général la politique dite des décrets-lois, s'opposent à la déflation des charges de la Poste : en effet le régime du personnel et des transports postaux, au lieu de reposer sur des contrats commerciaux, a pour base un statut législatif analogue à celui des agents et des fournisseurs des administrations publiques. L'entreprise des P.T.T., bien qu'industrialisée, continue à employer, dans ses rapports avec les parties prenantes du budget annexe, des procédés de service public.

1. Le tableau suivant indique la répartition des crédits ouverts au budget de 1937 entre les grandes catégories de dépenses :

	Montant (en millions)	Pourcentage
<i>1^{re} section : Traitements</i>	2.184	52,3
Indemnités	478	11,4
Pensions et retraites	409	9,8
Locaux, mobilier, fournitures	242	5,8
Outilsage	120	2,9
Transport des correspondances ...	170	4,1
Programmes de radiodiffusion ...	76	1,8
Charges de capital	486	11,6
Divers	12	0,3
Total	4.177	100,0
dont :		
Charges totales de personnel	3.071	73,5
<i>2^e section : Personnel</i>	211	21,3
Matériel	767	77,3
Charges de capital	14	1,4
Total	992	100,0

Section I

Le régime du personnel

§ 1. *Le régime administratif*

La liberté de l'embauchage et du débauchage, de l'avancement et des sanctions, est, pour un chef d'entreprise, le corollaire indispensable de sa responsabilité. Au contraire, le statut du personnel des Postes n'a pas en vue le rendement de l'exploitation, mais la prohibition du passe-droit, et l'Administration est soumise à des prescriptions très strictes, en particulier pour le recrutement et l'avancement des agents.

1° *Le recrutement.*

L'Administration des Postes n'est pas libre de sélectionner son personnel comme elle l'entend. Le droit de nomination lui est souvent refusé et, même lorsqu'elle l'exerce, il est subordonné à des conditions parfois indépendantes de l'aptitude professionnelle des candidats.

Les fonctionnaires supérieurs sont nommés par le Président de la République ou par le ministre des P.T.T. ; mais la plupart des agents des services locaux d'exécution relèvent, pour leur nomination, de l'autorité préfectorale. C'est là l'application des règles ordinaires de délégation des droits constitutionnels du chef de l'Etat, mais il y aurait intérêt, pour un service industriel, à prévoir une décentralisation plus complète, et à laisser les directeurs régionaux ou départementaux nommer les agents du service à l'abri des pressions politiques.

Les garanties exigées des candidats sont très variées. L'organisation administrative des P.T.T. est d'ailleurs exceptionnellement compliquée. Il ne saurait être question que d'en exposer les grandes lignes, qui sont les suivantes :

le personnel titulaire est réparti en trois cadres. Les fonctions de direction incombent au cadre supérieur, composé de fonctionnaires ; dans les bureaux d'exécution, le cadre principal englobe les agents préposés au service général, et l'ancien cadre secondaire les « sous-agents » chargés de besognes spécialisées : manipulation et transport des dépêches, pose des installations et des lignes. Enfin, à côté du personnel titulaire, le personnel temporaire comprend les ouvriers non spécialisés des services techniques, et les auxiliaires du service général. A l'intérieur de ces grandes rubriques, la nomenclature ne connaît pas moins de cent trente catégories.

Chacune d'elles est dotée d'un statut spécial : le recrutement des agents est adapté à leur fonction, et leurs émoluments à leurs responsabilités. Cependant les cloisons ne sont pas étanches entre les différents cadres. Des communications sont ménagées de l'un à l'autre, qui n'ont pas uniquement pour objet l'intérêt de l'entreprise, qui est de mettre à profit toutes les compétences ; elles mettent bien plutôt en œuvre un principe politique, auquel le Parlement est très attaché : à plusieurs reprises, les rapporteurs du budget des P.T.T. ont exprimé leur volonté de s'opposer au « mandarinat » des « fils d'archevêques », et de « conserver dans toute son application féconde le principe démocratique du recrutement par la base, qui laisse les chances égalitaires les plus absolues au commis qui lui-même peut avoir débuté comme jeune facteur, d'accéder aux plus hauts emplois »¹.

Il ne nous appartient pas de discuter, pour l'ensemble de l'Administration française, ce principe de recrutement, mais il est nécessaire d'en examiner les conséquences pour une exploitation industrielle : on met à la tête de l'entreprise des hommes qui n'ont pas le goût des initiatives, et qui se réfugient dans les routines et les réglementations ;

1. Ernest Lafont, Rapport sur le budget des P.T.T. pour 1930, Chambre des députés, 14^e législature, *Doc. parl.*, N° 2274.

en outre, afin de ménager les transitions, on multiplie les échelons et les emplois supérieurs et on obère le budget. A cet égard, la conception française doit être rapprochée de celle des grands pays voisins : en Grande-Bretagne, le recrutement des chefs du Post Office est, comme pour les autres départements, exclusivement aristocratique ; en Europe centrale les postiers sont, à l'imitation des douaniers, soumis à une hiérarchie et à une discipline quasi-militaires ; dans les deux cas, la situation des dirigeants, des agents de maîtrise et des exécutants est nettement différenciée.

C'est dans les dernières années que la politique de nivellement des mérites et des valeurs a pris, en France, le plus d'extension, malgré l'industrialisation apparente du service. Pendant longtemps, les fonctionnaires de l'Administration centrale, et les agents du cadre principal des services extérieurs avaient réussi à défendre leur position privilégiée. Sans doute n'exigeait-on déjà des candidats, sauf pour certains emplois d'ingénieur, aucun diplôme de l'enseignement supérieur, ni même secondaire. Mais, en fait, les programmes et l'esprit du concours du surnumérariat, faisant une large place à la culture générale, permettaient de sélectionner les meilleurs. Entre eux, l'avancement au choix, et les épreuves de l'Ecole supérieure des P.T.T., départageaient à nouveau les plus dignes d'accéder aux fonctions de direction.

Lorsqu'on a voulu « aérer » l'Administration, on n'a pas élargi la porte du concours en en modifiant les conditions, mais on a ouvert des orifices latéraux. Les agents du cadre secondaire sont aujourd'hui admis, pour pénétrer au cadre principal, à se présenter à des examens spéciaux d'aptitude ; en outre, et surtout, les anciens militaires, sous-officiers rengagés, ou mutilés de guerre, ont été autorisés à affronter un concours bénin d'accès à certains emplois, qui leur sont partiellement réservés¹. Cette législation humanitaire, socia-

1. Lois du 21 mars 1905, du 8 août 1913, du 30 janvier 1923, du 21 juillet 1928.

lement nécessaire, doit peser, pendant longtemps encore, sur la qualité du personnel de la Poste. Dans l'ensemble, les méthodes nouvelles, néfastes par l'hétérogénéité qu'elles introduisent dans le recrutement, le sont plus encore par la médiocrité des hommes qu'elles promeuvent aux emplois supérieurs.

La même dualité règne, plus étendue encore mais moins dangereuse, aux échelons inférieurs de la hiérarchie : les facteurs, de ville ou ruraux, les gardiens de bureau sont exclusivement recrutés par la voie des emplois réservés ; les pupilles de la nation ont la priorité pour la moitié des places d'agents manipulants et de jeunes facteurs ; les veuves et orphelines de guerre et les femmes victimes civiles de la guerre, ont droit aux trois quarts des emplois d'aides. La sévérité des concours ou des examens professionnels et pratiques qui donnent accès à ces fonctions s'en trouve nécessairement atténuée.

2° *L'avancement.*

Comme le recrutement, l'avancement des postiers demeure, en principe, discrétionnaire : dans la limite des crédits budgétaires, déterminés selon la règle du « traitement moyen », le ministre désigne les agents dignes d'une promotion. Mais les revendications de la masse des agents, soutenus par leurs associations, tendent à lui conférer un caractère automatique que les règlements et les usages consacrent déjà en partie : soit par la substitution au choix de l'ancienneté ou du demi-choix, soit par des examens ouverts à chaque échelon de la hiérarchie. L'une et l'autre de ces formules entraînent une fonctionnarisation croissante de la Poste ; elles semblent méconnaître une distinction pourtant essentielle, celle de l'avancement de classe et de l'avancement de grade.

L'avancement de classe vise à retenir les fonctionnaires dans les cadres de l'Administration, en leur offrant une situation conforme aux besoins des différents âges de la

vie, et dont l'amélioration est justifiée par la compétence acquise par une longue pratique. L'avancement de grade, au contraire, doit être, dans l'industrie, moins fait pour le personnel que pour l'entreprise. Le mérite d'un agent, témoigné par les notes que lui décernent ses chefs, n'est pas garant de sa capacité à remplir à son tour l'emploi supérieur, qui nécessite des connaissances plus étendues, et des qualités intellectuelles et morales supérieures. Le grade n'est pas un débouché, mais une fonction, et se justifie par son utilité.

Dans la pratique, l'application de ces principes est difficile : les différents emplois sont, dans chaque catégorie, répartis par classes entre les établissements postaux : il est légitime, en effet, d'attribuer aux agents éprouvés, en même temps qu'un traitement supérieur, des responsabilités plus grandes. Mais un avancement de classe quasi-automatique entraîne une instabilité du personnel contraire aux intérêts du service ; les mutations sont d'autant plus fréquentes que le recrutement, principalement méridional, des postiers, suscite chez eux le désir de se rapprocher du Midi à chaque occasion. Aussi a-t-on dû corriger l'application stricte du « tableau annuel des résidences » par la règle dite de la résidence d'un an ; il y aurait peut-être intérêt à ne pas donner au classement des bureaux un caractère définitif, de façon à permettre l'avancement sur place.

En fait, celui-ci a parfois été autorisé par des dispositions budgétaires spéciales : pour conserver un agent ayant droit à promotion dans un emploi où il a réussi, on lui donne sur place, non seulement l'avancement de classe, mais l'avancement de grade. Cette méthode présente toutefois des dangers, car le nouveau classement de l'emploi risque d'être conservé après le départ du titulaire promu, et de consolider l'augmentation de traitement qui lui a été accordée. En outre, on a fait justement observer que, « en se généralisant, cette solution nous doterait d'un état-major comparable à celui de l'armée du Venezuela »¹.

1. Laffay, *La réforme administrative dans les P.T.T. L'Etat moderne*, 1933..

L'avancement collectif, contradictoire dans les termes, porte ces défauts à leur maximum. L'Administration a tendance à accorder à ses agents, pour un même emploi qu'avant la guerre, un grade, et par suite, un traitement supérieur. On relève, dans les budgets successifs, la trace de promotions collectives, qui répondent moins aux nécessités de l'encadrement qu'à des considérations d'avancement : les directeurs régionaux sont aujourd'hui superposés aux directeurs départementaux ; le nombre des chefs et sous-chefs de bureau augmente, tandis que celui des rédacteurs diminue¹ ; nombre d'ouvriers des lignes ont accédé à l'emploi de chef d'équipe, ou à celui de monteur ou de soudeur spécialisé. La catégorie des expéditionnaires a entièrement disparu au profit de celle des commis d'ordre et de comptabilité ; les dames employées ont obtenu, avec la dénomination de commis féminins, un traitement égal à celui de leurs collègues masculins. De nouvelles revendications apparaissent, qui trouvent des défenseurs au Parlement².

On peut encore citer, dans le même ordre d'idées, le

1. Le rapport de M. J.L. Breton sur le budget des P.T.T. pour 1936 (Chambre des députés, 15^e législature, *Doc. parl.*, N° 5612) permet de suivre cette évolution depuis 1913.

	1913	1923	1935
1° <i>Administration centrale :</i>			
Fonctionnaires constituant les cadres.	74	108	151
Agents chargés des études, de l'exécution et de la surveillance des travaux	829	471	368
2° <i>Services spéciaux et services des directions :</i>			
Fonctionnaires constituant les cadres	543	636	865
Agents chargés des études et de la surveillance des travaux	1.845	2.509	2.330

2. « Les manipulants, les dames spécialisées, les assistantes receveuses et les aides espèrent ne pas rester dans une position subalterne jusqu'à la fin de leur carrière et demandent que des débouchés leur soient ouverts. L'Administration se doit, en accord avec les groupements professionnels, de rechercher une solution équitable » (Rapport J.L. Breton, déjà cité).

reclassement des établissements postaux, télégraphiques et téléphoniques, opéré de 1929 à 1932 sous le prétexte du développement du trafic, qui a fait passer à la classe supérieure plus de la moitié des bureaux¹; enfin, la titularisation des aides. Avant la guerre, ceux-ci étaient rétribués par les receveurs, et recevaient, en fait, une rémunération insuffisante. Il était légitime de les faire émarger directement au budget général, et d'augmenter leurs émoluments, mais une titularisation massive de ce personnel en principe temporaire était moins justifiée : elle met à la charge des budgets des indemnités et des retraites onéreuses. Cependant le Parlement se montre favorable à l'incorporation progressive des nombreux auxiliaires qui subsistent encore dans les cadres permanents de l'Administration, et l'a même entamée².

Toutes ces formes d'avancement automatique, en même temps qu'elles s'opposent à la différenciation entre les bons agents et les moins bons, et qu'elles suppriment chez eux l'initiative et l'émulation, augmentent les charges de personnel du budget annexe.

§ 2. *Le régime financier et le problème de la déflation*

Les dépenses de personnel ont, depuis 1913, plus que décuplé. La multiplication des emplois supérieurs, due au régime légal du recrutement et de l'avancement, en est,

1. Répartition, d'après le rapport Breton déjà cité :

	1913	1923	1935
Agents chargés de la gestion des bureaux importants	587	629	1.520
Agents chargés de la gestion des petits bureaux	7.315	7.370	6.503

2. De 1913 à 1935, la titularisation a porté sur 6.630 unités. Aujourd'hui, on évalue à 55.000 le nombre des auxiliaires, permanents ou temporaires de l'Administration. Le budget de 1937 a réalisé une première tranche du programme de titularisation, portant sur 2.000 agents.

pour une part, responsable. Mais il y a aussi à cette progression des causes plus générales : l'amélioration du sort des agents, et l'augmentation des effectifs.

1° *La rémunération du personnel.*

Les traitements des postiers ont été, à plusieurs reprises, relevés, pour tenir compte de la dépréciation de la monnaie nationale et de la hausse du coût de la vie. Ils ont atteint leur maximum en 1932, époque à laquelle ils étaient, en moyenne, 8 fois supérieurs à ceux de l'avant-guerre ; les traitements inférieurs approchaient même du coefficient 10¹, alors que les émoluments des hauts fonctionnaires étaient proportionnellement moins favorisés.

Depuis 1932, les réductions de traitements, intégrées dans une politique générale de déflation budgétaire, ont atteint plus fortement les cadres supérieurs que les agents d'exécution ; de même les rajustements les plus récents les laissent en dehors de leur champ d'application. Ainsi l'écrêtement des émoluments des élites complète le relèvement des petits salaires ; en outre, le nivellement financier s'ajoute au nivellement administratif, et mérite, suivant le point de vue sous lequel on se place, la même approbation ou la même critique. Il faut remarquer cependant ici encore que cette méthode est spécialement dangereuse pour une exploitation industrielle, dont le personnel trouve plus facilement à employer sa compétence dans des entreprises privées similaires. De semblables départs ne sont pas rares dès l'heure actuelle, malgré la crise économique et, en poursuivant sa politique de terrassement social, l'Administration risquerait de provoquer une crise de l'encadrement lorsque sonnera l'heure de la reprise.

Aux traitements s'ajoutent des indemnités souvent appréciables, qui se sont élevées plus rapidement encore

1. Mais le coefficient de majoration est réduit à 8 environ, si l'on tient compte du rajustement des traitements dont l'étude, entreprise par la Commission Kératry, était en cours à la veille de la guerre.

que le principal : indemnités de résidence, de déplacement, pour charges de famille, d'équipement, pour travaux supplémentaires ou de nuit, de responsabilité, etc. En outre, les agents des Postes jouissent du repos hebdomadaire ; ils peuvent, par suite d'une présomption médicale d'origine, obtenir des congés de longue durée lorsqu'ils sont atteints de tuberculose ; enfin, dès avant 1936, ils ont bénéficié d'un congé annuel payé de trois semaines. Dans l'ensemble, l'amélioration du sort des postiers est comparable à celle tant des fonctionnaires des autres administrations, que des employés et ouvriers des entreprises privées.

La rémunération des agents ne comporte en général aucun élément qui tienne compte du rendement de leur travail. Il est, d'ailleurs, difficile de définir le rendement individuel, et de trouver une base qui permette de comparer des bureaux dont le trafic est dissemblable et, à plus forte raison, des agents de différentes catégories. Cependant la manipulation des correspondances fait périodiquement l'objet de concours de tri dont les résultats donnent droit à des gratifications, et la transmission des télégrammes donne lieu à des primes ; celles-ci ne réalisent pas un encouragement suffisant aux agents les plus capables, car elles sont proportionnelles et non progressives, et attribuées dès la première unité de manipulation au lieu de n'être allouées qu'aux agents dont l'habileté est supérieure à la moyenne. Il serait sans doute possible de perfectionner le système, et de lui découvrir de nouvelles applications ; mais dans la majorité des cas, le contrôle quantitatif et qualitatif du travail individuel est difficile, et il ne serait guère possible que de sanctionner, sur des périodes plus longues, le rendement collectif d'une équipe, d'une brigade ou d'un bureau.

Le personnel n'a cessé de manifester son hostilité à la création de primes au rendement ; il est, par contre, favorable à la participation aux bénéfices, soit par prélèvement d'un pourcentage forfaitaire des excédents de recettes, soit par comparaison avec une année de référence. Le second

système est celui des employés des chemins de fer, le premier figurait dans des projets de réforme antérieurs à celui de 1922. L'un et l'autre ne semblent guère susceptibles d'améliorer le rendement de l'entreprise postale, car l'importance de celle-ci, et l'influence de circonstances extérieures rendent le sentiment de la responsabilité trop diffus pour être efficace. Ici encore, on ne saurait envisager que l'octroi de suppléments de rémunération aux bureaux qui, par les efforts conjugués de leur personnel, auraient pu réaliser des économies sur le prix de revient des opérations.

L'esprit inventif des agents n'est pas davantage encouragé que leur habileté technique : s'il existe une « boîte à idées », l'ingéniosité des innovateurs n'est pas récompensée, et l'Administration ne s'applique pas à mettre en pratique les améliorations qui auraient pu être reconnues utiles. Il n'y a d'ailleurs là rien de surprenant, si l'on songe que nombre de techniques et de machines, courantes dans l'industrie privée, restent inconnues des services publics. Les efforts de rationalisation ont été concentrés sur certains services : chèques postaux, centres de contrôle des articles d'argent, comptabilités régionales. Partout ailleurs, et en particulier pour la comptabilité des communications téléphoniques, où les machines à statistiques seraient d'un grand secours, on ne songe nullement à appliquer les préceptes de Taylor et de Fayol : standardisation des appareils, spécialisation des tâches, mécanisation des opérations. Là serait cependant, par la substitution progressive de la machine à l'homme, la solution rationnelle du problème de la compression des effectifs et, par suite, le seul procédé efficace de déflation budgétaire¹.

1. Dans son rapport déjà cité, sur l'organisation du travail dans les P.T.T., M. Jean Milhaud préconisait la création d'un bureau d'études ou laboratoire des méthodes, chargé d'étudier les suggestions du personnel et des usagers, et de procéder d'office à des enquêtes sur les méthodes propres à améliorer le rendement de l'entreprise, en particulier par l'adoption de procédés de rationalisation inspirés de ceux en usage dans les offices étrangers et dans les exploitations privées. Le Conseil national économique a fait siennes les conclusions de ce rapport.

2° *La compression des effectifs.*

C'est dans une toute autre voie qu'a été recherchée, depuis 1932, la réduction des effectifs. L'Administration des P.T.T. a dû se soumettre aux lois qui ont obligé les services publics à des suppressions d'emplois, « par ralentissement du recrutement et révision des conditions du travail », tendant à réaliser un pourcentage déterminé d'économies sur les dépenses publiques¹.

Par ces moyens empiriques, la Poste, a pu diminuer sensiblement l'importance de son personnel²; l'augmentation des effectifs, de 1913 à 1935, dépasse à peine 30 % des chiffres initiaux. Ce pourcentage est assez faible si l'on tient compte des mesures sociales qui sont intervenues depuis la guerre, et du développement des attributions et du trafic du service³. Par suite, les coupes sombres ne sauraient plus être poursuivies : il faut, dans chaque cas particulier, laisser aux fonctionnaires supérieurs le soin de déterminer les économies possibles, au mieux des intérêts des usagers. On peut même penser que l'on a déjà dépassé les limites raisonnables, si l'on examine les pratiques par

1. Loi du 15 juillet 1932, article 6.

2. Montant des effectifs budgétaires :	1913	113.920 unités
	1932	168.251 —
	1935	151.617 —

3. L'Administration a donné la ventilation suivante de la progression des effectifs de 1913 à 1935, entre les différentes mesures qui l'ont entraînée :

Mesures	Répercussion sur les effectifs
Concession du repos hebdomadaire ..	+ 3.784
Titularisation des aides	+ 6.630
Incorporation du cadre alsacien lorrain	+ 6.076
Création de services : Chèques postaux	+ 3.687
T.S.F.	+ 583
Radiodiffusion	+ 657
Opérations financières	+ 1.300
Augmentation proprement dite du trafic	+ 14.980
Total	+ 37.797

lesquelles l'Administration a dû pallier les effets de la réduction obligatoire qui lui était imposée.

En effet, au lieu de rechercher un aménagement rationnel, on s'est contenté de supprimer certains emplois au fur et à mesure qu'ils devenaient vacants, en faisant remplir le rôle du titulaire précédent par un agent d'un rang inférieur ; ainsi, un poste de rédacteur se trouvant vacant, on a chargé un commis de la besogne qu'il accomplissait ; si le travail du commis ne pouvait être pris en charge par ses collègues, on l'a remplacé par un auxiliaire. Ainsi, à chaque échelon, on a substitué, à un personnel qualifié, un personnel de moindre valeur.

L'économie ainsi réalisée est évidente, mais les inconvénients de ces errements ne sont pas moins patents. Le travail exécuté pour ainsi dire au rabais par des agents dont le recrutement ne garantit plus la compétence, en souffre. En outre, si les auxiliaires peuvent être facilement utilisés, en période de chômage, comme collaborateurs permanents, le redressement économique du pays, en les détournant vers d'autres emplois, peut amener une crise de personnel. L'Administration n'aurait alors d'autre solution, pour se les attacher, que de titulariser ces auxiliaires ; en définitive, on aurait, pour résoudre des difficultés passagères, sérieusement affecté la valeur moyenne du personnel, tout en ne faisant que reculer le danger pour les finances publiques.

L'Administration semble se résigner trop facilement à la titularisation massive des auxiliaires, d'autant plus redoutable qu'il est difficile d'en exclure les aides ordinaires, qui ne remplissent pas une fonction vraiment qualifiée et spécialisée. En fait, les titularisations autorisées par le budget de 1937 ne portent pas seulement sur des auxiliaires du service général, mais aussi sur ceux de la distribution et des lignes.

C'est la condamnation de la déflation empirique, comme de toute l'action administrative : en quinze ans, le service industriel des P.T.T. n'est pas parvenu à mettre sur pied une politique du personnel.

Section II

Le régime des transports

La Poste est un service de transport ; elle doit s'adapter à l'évolution des moyens de locomotion. On a déjà vu qu'elle faisait appel, en vue d'augmenter la vitesse des transmissions qu'elle assure, à tous les procédés modernes de correspondance. C'est une autre question, qui nous retiendra ici, que d'étudier les procédés juridiques suivant lesquels les transports postaux sont organisés.

Ces procédés doivent, eux aussi, se conformer aux conditions économiques. A l'origine, les « malles-postes » étaient organisées en régie ; aujourd'hui, l'Administration exploite elle-même, sous certaines réserves¹, les services électriques, télégraphie et téléphonie ; elle assure, par ses facteurs, la distribution des correspondances à l'intérieur des circonscriptions postales, l'ancienne « petite poste ». Mais, pour le transport à distance des dépêches postales, elle doit s'adresser à des entrepreneurs spécialisés : la vitesse et l'économie des relations sont, à notre époque, corrélatives de l'importance des moyens mis en œuvre, et le courrier, dont le volume est relativement faible, est un fret insuffisant pour rendre rémunératrice l'exploitation de transports exclusivement postaux.

L'Administration des P.T.T. doit donc passer, avec des entreprises de transports généraux, des contrats et des marchés ; elle devrait, logiquement, être traitée comme un usager ordinaire. Mais la question n'est pas si simple : le transport fait, à l'heure actuelle, figure de service public, et l'intervention de l'Etat en la matière est nécessaire indépendamment des besoins de la Poste. Aussi la Poste, service public, est-elle souvent représentée, dans les conventions avec les transporteurs, par les organismes qui assu-

1. Stations radiotélégraphiques de la Compagnie Radio-France, postes privés émetteurs de radiodiffusion.

ment la sauvegarde des intérêts généraux de la puissance publique ; bien que partie intéressée au contrat, elle y figure souvent en position de tiers.

La conséquence, c'est que les besoins particuliers du service postal, mal connus des négociateurs ou opposés aux intérêts de l'Etat, sont souvent sacrifiés. L'organisation actuelle des transports postaux, terrestres, maritimes ou aériens, est peu satisfaisante.

SOUS-SECTION I

Transports terrestres

§ 1. *Transports par chemin de fer*

1^o *Grands réseaux.*

Lorsque les chemins de fer firent leur apparition, l'Etat ne vit pas immédiatement les avantages qu'ils présenteraient, pour le transport du courrier, sur les anciennes « malles-postes », et ne songea pas à réserver, dès la concession des lignes, les droits du service postal. Lorsque des conversations furent engagées avec les réseaux, elles n'aboutirent qu'à des solutions fragmentaires et onéreuses. La crise du service ferroviaire, nécessitant une réorganisation intérieure des réseaux et une revision de leurs rapports avec l'Etat, permit d'insérer dans les conventions Francqueville de 1859 un régime unifié et satisfaisant des transports postaux.

Ce régime donna lieu, par la suite, à des difficultés dont les tribunaux eurent parfois à connaître, et qui se terminèrent par des transactions, ou par des avenants aux conventions primitives. Cependant il subsiste, dans ses grandes lignes, tel qu'il fut institué alors¹. Ses caractéristiques principales sont les suivantes :

1. Article 56 du Cahier des charges annexé aux Conventions de juillet 1858, approuvées par la loi du 11 juin 1859, et modifié, en exécution de la loi du 29 octobre 1921, article 13, par la Convention du 19 décembre 1925.

Dans chacun des trains ordinaires de voyageurs ou de marchandises, la Compagnie est tenue de réserver gratuitement au service des Postes, soit deux compartiments spéciaux d'une voiture de deuxième classe, soit un compartiment de 16 mètres carrés au moins, spécialement aménagé dans un fourgon suspendu. Si la Compagnie décide de remplacer les trains par des autorails ou des services automobiles, elle doit s'entendre avec l'Administration pour mettre à sa disposition des facilités équivalentes.

Si le volume des dépêches ou la nature du service l'exige, la Compagnie doit accepter d'insérer dans le convoi un wagon-poste spécial, construit par l'Administration, et dont le poids ne peut excéder celui du modèle le plus lourd normalement employé sur la ligne et dans le train considéré. La traction de ce wagon est gratuite jusqu'à concurrence de 35 tonnes dans les rapides et express, 15 tonnes dans les autres convois. Au delà de ce tonnage, elle donne lieu à une rétribution forfaitaire par tonne kilométrique¹.

En cas de besoin, un train spécial régulier, dit train journalier de la poste, est mis gratuitement à la disposition de l'Administration pour le transport des dépêches sur toute l'étendue de la ligne. Les Compagnies peuvent utiliser à leur profit (et le font en pratique) le tonnage restant disponible. En principe, l'itinéraire et l'horaire du train-poste sont déterminés par l'Administration ; en fait, ils le sont par les réseaux, compte tenu des besoins postaux. Il peut être remplacé par un service automobile organisé soit par les réseaux, soit, sur leur demande et à leurs frais, par la Poste.

Le transport des agents du monopole en mission ou pourvus d'un ordre de service régulier est gratuit.

Toutes les autres prestations que l'Administration peut être amenée à solliciter (location de fourgons ordinaires, concession de locaux dans les gares, incorporation d'un

1. 1 centime, 6 millimes ou 3 millimes, suivant qu'il s'agit, soit de rapides, soit de trains express et directs, soit d'autres trains. Ces tarifs de base donnent lieu à l'application des coefficients de majoration prévus pour le tarif général de la messagerie (actuellement 4,7).

second wagon-poste dans les trains, mise en route de convois spéciaux ou extraordinaires, etc.), sont effectuées à titre onéreux. Le prix est déterminé par l'accord des parties, sans pouvoir cependant, dans certains cas, excéder des maxima prévus par le cahier des charges.

D'autres dispositions concernent les services électriques des P.T.T.¹ : transport gratuit par les Compagnies du matériel et du personnel nécessaires à leur installation et à leur surveillance ; en contrepartie, faculté pour les réseaux de profiter, pour leurs lignes spéciales de service, des appuis des lignes de l'Etat, et de les faire construire et entretenir par les P.T.T. au plus juste prix.

Enfin, les deux Administrations doivent collaborer pour l'exécution du service des colis postaux, qui bien que confié aux Compagnies de chemins de fer et de navigation, conserve sa nature de service postal².

Le régime qui résulte de cette réglementation est, dans l'ensemble, satisfaisant. Toutefois certains différends séparent encore les deux parties. D'une part la Poste voudrait obtenir des réseaux la gratuité de la traction des wagons-poste sans restriction de tonnage. D'autre part, après avoir songé à reprendre à son compte l'exploitation des colis postaux, elle recherche une exécution de ce service plus satisfaisante pour les usagers. Les conditions et délais de transport et de livraison, les règles de responsabilité ont déjà pu être améliorées³ ; mais en l'absence d'une collaboration intime des deux organismes, les règles actuelles du service font obstacle à sa diffusion dans les campagnes.

Longtemps le litige est demeuré pendant⁴. La coordi-

1. Arrêté ministériel du 10 octobre 1891.

2. Convention internationale de Paris du 3 novembre 1880 et Convention du 2 novembre 1880 entre l'Etat, les grands réseaux et les compagnies de navigation, approuvées par la loi du 3 mars 1881.

3. Convention du 19 décembre 1925, et avenant du 12 janvier 1927.

4. La Convention de 1925 avait été conclue pour 7 ans ; le Parlement, l'estimant insuffisante, ne la ratifia que pour des durées successives de six mois ou un an, afin de permettre l'établissement d'une Convention nouvelle. Mais il n'estima pas plus satisfaisante la Convention signée le 25 février 1929, et refusa de l'approuver. Aussi la Convention de 1925 est-elle, aujourd'hui encore, en vigueur.

nation des transports, en allégeant les charges des réseaux, semblait devoir favoriser l'élaboration d'un compromis. A la suite des travaux d'une commission spéciale, un protocole de convention, destiné à remplacer celle de 1925, put être établi en février 1935. Mais un décret-loi vint soudain tout remettre en question, en supprimant d'un trait de plume les prérogatives de la Poste, par l'institution d'un remboursement forfaitaire à sa charge¹.

En effet la gratuité, d'abord stipulée au profit du budget général, avait été maintenue au profit du budget annexe en 1923. Logiquement, le budget annexe aurait dû compter parmi ses dépenses d'exploitation le coût du transport des dépêches, mais le remboursement aurait dû être fait, non aux Compagnies, mais à l'Etat, qui n'avait obtenu la gratuité qu'au prix d'autres avantages accordés aux réseaux : la situation de ceux-ci, déterminée par des contrats antérieurs, ne devait pas être modifiée du fait de changements intervenus dans l'organisation interne de l'Etat. Effectivement, le projet de budget de 1923 proposait un remboursement forfaitaire de 70 millions, de la Poste au budget général. Mais le Sénat, estimant l'évaluation arbitraire, refusa le crédit, et introduisit ainsi une nouvelle lacune dans l'autonomie des P.T.T.

Le décret-loi de 1935 n'avait pas pour but de combler cette lacune, mais de réduire le déficit du fonds commun des chemins de fer. Il obligeait l'Administration à verser à celui-ci une contribution forfaitaire de 150 millions de francs (100 millions à titre transitoire en 1936), qui pourrait, par la suite, être révisée en fonction des variations du trafic et des tarifs postaux par rapport à 1935. Le Parlement refusa d'inscrire, dans les budgets de 1936 et de 1937, les crédits prévus par le décret². Le résultat le plus clair de cette im-

1. Décret-loi du 30 octobre 1935.

2. Un amendement de M. Pomaret, adopté par la Commission des Finances, et prévoyant l'application des versements forfaitaires à partir de 1938, n'a pas été finalement retenu.

provisation est donc, en faisant obstacle à la révision des conventions, d'avoir superposé à une erreur comptable, une tension diplomatique néfaste aux usagers.

2^o *Voies ferrées d'intérêt local.*

Les concessionnaires des lignes secondaires de chemins de fer sont assujettis, envers l'Administration des P.T.T., à des obligations comparables à celles qui incombent aux grands réseaux¹.

Ils doivent réserver dans tous les trains, pour le transport des lettres, des dépêches et de leur escorte, un compartiment de deuxième classe ou un espace au moins égal à 3 mètres carrés. L'Administration peut, si le service l'exige, requérir soit un second compartiment, soit l'introduction dans le convoi d'un wagon lui appartenant, soit enfin un train spécial journalier. Ces obligations sont sensiblement réduites en ce qui concerne les tramways urbains.

Lorsque le concessionnaire est subventionné par l'Etat, la location du premier compartiment, et le transport des agents, sont gratuits ; les autres prestations donnent lieu à rétribution sur la base de la moitié des tarifs homologués ou, en l'absence de tarif, à remboursement intégral des dépenses occasionnées aux réseaux. Si l'entreprise ne reçoit pas de subvention, on applique, pour toutes les prestations, le tarif homologué ou la restitution des frais spéciaux.

§ 2. *Transports automobiles*

Soit pour perfectionner son exploitation, soit pour remplacer des lignes ferrées supprimées, la Poste doit, de plus en plus, s'adresser à des entrepreneurs de transports routiers.

1. Article 56 du Cahier des charges-type annexé au décret du 20 novembre 1917, et établi en exécution des lois des 12 juillet 1865, 11 juin 1880 et 31 juillet 1913.

1^o Avant la coordination des transports.

A la différence des voies ferrées d'intérêt local, qui sont toujours soumises à un cahier des charges, il n'y a convention, en matière automobile, que lorsqu'il y a subvention. Dans ce cas, qui reste exceptionnel, il est possible de réserver les droits de la Poste¹ : l'entrepreneur est tenu de recevoir les dépêches postales, de les transporter dans un coffre fermant à clé et de les remettre, aux points d'arrêt prévus, entre les mains des préposés du service. En outre, comme dans les trains, une boîte aux lettres doit être placée en permanence à l'intérieur du véhicule. Le prix du transport est fixé d'après la longueur du parcours et les dimensions du coffre exigé par l'Administration, sans pouvoir excéder certains maxima².

En outre, l'entrepreneur peut être chargé, moyennant une rétribution spéciale, du service des colis postaux.

En l'absence de concours financier de l'Etat, la Poste n'a aucun droit. Il lui faut, dans chaque cas, conclure des accords avec les transporteurs. Lorsque ceux-ci sont subventionnés par les départements ou les communes, ces accords sont assez faciles à réaliser ; mais ce cas est de plus en plus rare, les départements ayant tendance, comme l'Etat, à supprimer leurs transports subventionnés. A l'égard des entreprises qui fonctionnent sous le régime de la liberté, l'Administration n'a aucun moyen de pression, et il arrive souvent que les transporteurs privés refusent systématiquement d'entrer en relations avec elle, afin de se soustraire aux conditions de régularité et de responsabilité qu'elle prétendrait leur imposer.

Ces raisons expliquent l'extension prise par la poste

1. Article 22 du Cahier des charges-type applicable aux services publics réguliers de transport par voiture automobile et à traction électrique, subventionnés par l'Etat, annexé au décret du 24 mars 1924, et modifié par le décret du 20 septembre 1929.

2. Ces maxima sont : le prix d'une place de voyageur sur le parcours considéré, augmenté d'un tiers de place, pour le premier quintal métrique ; deux tiers de place par demi-quintal en sus.

automobile rurale. Elle concerne surtout des régions déshéritées ; mais dans le cas où des services privés de transports existent déjà, l'Administration s'applique à en dresser le tracé de façon à ne pas les concurrencer. L'intervention du préfet, exigée préalablement à la création des circuits, protège aussi les intérêts particuliers. Aussi cette solution ne saurait-elle être systématiquement étendue.

2^o *La coordination des transports.*

L'aménagement des transports dans le cadre départemental, rendu nécessaire par la concurrence du rail et de la route, et des routiers entre eux, offre des conditions plus favorables à l'entente de la Poste et des transporteurs. Les deux parties ont un intérêt égal à voir préciser leurs obligations et leurs droits : la Poste, appelée, par suite de la suppression des lignes de chemins de fer déficitaires, à faire de plus en plus usage des services automobiles, doit pouvoir imposer le transport des dépêches nonobstant la mauvaise volonté des particuliers ; les transporteurs souhaitent réduire la concurrence des circuits automobiles postaux. Financièrement, l'Administration des Postes, en mettant à la disposition des services routiers une somme annuelle d'environ 50 millions, rendue disponible par la suppression de voies ferrées, faciliterait grandement la coordination.

Le protocole de février 1935, intervenu entre les P.T.T. et les réseaux concédés, fournit les éléments d'une solution : la Poste prenait l'engagement d'utiliser, toutes les fois que les conditions d'exploitation (itinéraire et horaire) lui donneraient satisfaction, les transports de voyageurs coordonnés ; à défaut, les comités techniques départementaux s'efforceraient de satisfaire les besoins de la Poste en organisant des transports de marchandises coordonnés ; enfin, ce n'est qu'au cas où ni les services voyageurs ni les services marchandises ne permettraient l'acheminement normal du courrier que l'Administration recouvrerait sa pleine liberté pour l'organisation de transports spécifiquement postaux.

Sans être expressément visées, ces directives ont inspiré les décrets sur la coordination des transports¹. Les services de voyageurs compris dans l'entente sont obligés d'accepter le transport des dépêches postales jusqu'à concurrence d'un volume moyen d'un mètre cube : dans ces limites, un coffre à fermeture automatique de la dimension exigée par l'Administration doit être placé, soit dans les voitures à voyageurs, soit dans une remorque attelée à ces voitures, soit dans un véhicule spécial. Les itinéraires utilisés par l'Administration, les points d'arrêt à desservir sont déterminés par l'accord des parties ; en cas de désaccord, le comité technique départemental recherche les bases d'une entente amiable et, faute d'y parvenir, le comité central de coordination statue en dernier ressort.

La rétribution du transporteur varie suivant l'importance du coffre demandé ; elle est fixée en fonction des tarifs des places ordinaires de voyageurs², sauf l'application d'un minimum kilométrique forfaitaire de 35 centimes. Lorsque les sacs excèdent le volume prévu, ils sont transportés hors coffre, mais à l'abri des intempéries, moyennant une allocation supplémentaire de 1 fr. 25 par kilomètre parcouru, et par sac de 40 kilogrammes au plus.

Il n'est rien prévu de semblable pour les services de marchandises compris dans les ententes, la prise en charge par ces entreprises du transport des dépêches ne devant être qu'exceptionnelle. Dans ce cas, il faudra toujours un accord amiable pour déterminer les conditions du transport.

Intéressée au premier chef par la conclusion des ententes, la Poste devrait avoir son mot à dire dans leur élaboration. Cependant la procédure de coordination ne lui reconnaît qu'un rôle consultatif : les comités techniques peuvent convoquer les directeurs régionaux et départementaux des

1. Décret-loi du 19 avril 1934 ; règlements d'administration publique du 25 février (art. 6, 14 et 31) et du 13 juillet 1935.

2. De quatre tiers de place à trois places suivant que le volume varie de 250 à 1.000 décimètres cubes.

Postes, qui ont, de leur côté, le droit de demander à être entendus ; en outre, avant de transmettre au ministre les projets d'entente, les préfets doivent prendre l'avis des dirigeants locaux des Postes, et l'annexer au dossier.

Il est douteux, par suite, que les intérêts des transports postaux puissent être pris suffisamment en considération. D'ailleurs, la coordination elle-même ne répond pas, à l'heure actuelle, aux espoirs que l'on avait mis en elle ; les ententes sont encore très rares, et l'organisation corporative d'entrepreneurs ayant des intérêts opposés ne semble pas appelée à un grand avenir. Dans ces conditions, subsiste à peu près intégralement le *statu quo*, qui laisse l'Administration des P.T.T. à la merci des transporteurs.

SOUS-SECTION II

Transports maritimes et aériens

§ 1. *Transports maritimes*

L'exploitation en régie des services maritimes postaux a été tentée à diverses reprises, notamment sous la Monarchie de Juillet. Tous ces essais se sont révélés à la fois onéreux pour l'Etat, parce que le transport du courrier n'est pas à lui seul, un fret rémunérateur, et néfastes pour les usagers parce qu'ils n'ont pas seulement intérêt à bénéficier, pour leur correspondance, d'un minimum garanti de régularité et de rapidité, mais aussi à profiter de toutes les possibilités d'acheminement plus prompt qu'offrent les navires marchands. A l'heure actuelle, le régime des transports maritimes postaux traduit cette double préoccupation par le recours simultané à des compagnies contractuelles et à des bâtiments libres.

1° *Les services contractuels.*

La passation de contrats avec des compagnies de trans-

port maritime permet à l'Etat, représenté par le ministère de la Marine marchande, de stipuler, pour le trafic postal, des conditions minima de régularité et de rapidité : la fréquence des départs, le nombre et la durée des escales, la vitesse de route sont déterminés par la convention, qui impose également aux sociétés le transport des colis postaux. En revanche, l'Etat leur verse une subvention annuelle.

Cette subvention devrait en principe, correspondre au service rendu. Mais, en fait, le régime des compagnies contractuelles a été détourné de son but primitif, et le marché postal dissimule, le plus souvent, une véritable concession, sinon une régie désintéressée. Le montant des allocations n'est pas déterminé en fonction du tonnage du courrier transporté, mais en considération de l'intérêt général que présente, pour l'Etat, l'existence d'une flotte de commerce. Ce procédé de protection camouflée a atteint son apogée avant la guerre ; toutes les compagnies titulaires d'un contrat avec l'Etat, ou bénéficiaires des primes de compensation à la navigation et à l'armement, étaient astreintes à la gratuité des transports pour le compte des Administrations publiques et, en particulier, de la Poste ; il était impossible d'opérer, dans la subvention, une ventilation entre le prix du service et la prime protectrice.

Depuis la guerre, on constate une certaine réaction contre ces pratiques. Le protectionnisme peut s'étaler au grand jour, et n'a plus besoin de paravent. Les nouvelles allocations accordées aux navires marchands ne sont plus exclusives de la rémunération du transport postal¹. Pour quelques relations², les contrats n'ont pas été renouvelés, et le transport du courrier s'effectue sous le régime des navires libres. Lorsqu'il subsiste une subvention, on tend à la dissocier de la rétribution postale, et à calculer celle-ci soit d'après les tarifs du fret commercial, soit (ce qui revient

1. Loi du 12 juillet 1934 (loi Tasso), article 8.

2. Grande-Bretagne, Côte occidentale d'Afrique.

aujourd'hui au même), d'après le régime applicable aux bâtiments libres¹. Mais cette évolution reste encore incomplète, et la gratuité du transport du courrier est toujours stipulée pour un certain nombre de relations².

La conséquence, c'est que le budget annexe des P.T.T. ne porte pas intégralement en dépense le coût des transports maritimes effectués pour le compte de l'Administration ; ce peut être aussi, pour celle-ci, une tendance à utiliser les transports gratuits de préférence aux transports onéreux assurés sur les mêmes lignes par des navires libres.

2° *Services non subventionnés.*

L'Administration des P.T.T. a toujours le droit d'utiliser, pour le transport du courrier, des navires qu'aucun contrat ne lie à l'Etat. Parmi les règles de police et de sécurité imposées aux capitaines de navires français ou étrangers en partance, figure l'obligation de se munir, avant d'appareiller, d'un certificat constatant la remise de la malle des dépêches adressées au lieu de destination du bâtiment, ou attestant que l'on n'a pas de courrier à lui remettre³. Le transport ainsi imposé donne toujours lieu à rétribution, mais celle-ci n'est pas débattue de gré à gré entre la Compagnie et l'Administration, elle est fixée une fois pour toutes et unilatéralement par les pouvoirs publics⁴.

1. Corse (Compagnie Fraissinet, Convention du 10 mars 1927, loi du 23 juillet 1927) ; Antilles, Mexique et Amérique du Nord (Compagnie générale transatlantique, Convention annexée à la loi du 20 juillet 1933) ; Amérique du Sud (Chargeurs réunis, Convention du 31 janvier 1928, loi du 6 avril 1928) ; Tunisie (Compagnie générale transatlantique, Compagnie de navigation mixte, Société générale de transports maritimes à vapeur, chartes-parties du 1^{er} mars 1928, loi du 29 juillet 1928).

2. Algérie (chartes-parties du 1^{er} mars 1928 précitées) ; Méditerranée orientale (Messageries maritimes, Convention du 29 décembre 1920, loi du 28 juillet 1921) ; Inde, Indo-Chine Chine, et Japon (*ibid.*) ; Australie, Nouvelle Calédonie, Océan Indien, Côte orientale d'Afrique, Madagascar et la Réunion (*ibid.*).

3. Arrêté des consuls du 19 germinal an X (9 avril 1802).

4. Avant 1926, par la loi ; depuis 1926 (loi du 19 décembre 1926, art. 40) par décret pris par le ministre des P.T.T. et contresigné par le ministre des Finances.

Lorsque le bâtiment réquisitionné appartient à une compagnie étrangère titulaire d'un contrat avec l'Etat dont elle dépend, le paiement n'est pas fait à la Compagnie, mais à l'Office postal étranger intéressé, qui rétribuera lui-même la Compagnie. Le tarif appliqué est celui des frais de transit maritime prévu par la Convention postale universelle ; et le trafic considéré est déterminé par des statistiques triennales.

Quant aux navires libres français ou étrangers, leur rémunération a été pendant longtemps calculée selon des règles forfaitaires, qui tenaient compte assez grossièrement tant de la longueur du parcours (le tarif comportait cinq échelons selon la distance en milles marins) que de la qualité des objets transportés (on distinguait, d'une part, les lettres et cartes postales, d'autre part, les autres objets, journaux, imprimés, échantillons, etc.). En définitive, on avait même établi un tarif uniquement gradué selon la distance, et qui prenait pour base les frais de transit maritime international, en supposant que les dépêches à destination des pays d'outre-mer comprenaient, en poids, 15 % d'objets à tarif plein et 85 % d'objets à tarif réduit¹.

Ce forfait était arbitraire, car le pourcentage des lettres varie considérablement suivant les relations, et, dans la grande majorité des cas, il s'avérait trop favorable aux compagnies. Il constituait, en fait, une prime indirecte à la flotte marchande, étrangère aussi bien que française. Aussi une révision de la tarification a-t-elle été récemment entreprise par l'Administration, d'accord avec le Comité central des armateurs de France. Elle a abouti à une solution plus équitable.

Les frais de transport des dépêches sont désormais² payés aux compagnies d'après les tarifs du fret commercial de première catégorie. L'application de ce principe est assurée par des décrets, pris par les ministres des P.T.T. et de la Marine marchande, qui en font l'application pour chaque relation susceptible d'être desservie.

1. Décret du 28 mars 1928.

2. Décret du 23 avril 1933.

Ce système, qui traite l'Administration comme un usager ordinaire, est satisfaisant pour les deux parties et, de plus, conforme aux nouveaux principes de l'exploitation postale. Il serait souhaitable qu'on le généralisât, en distinguant, dans les paiements faits aux compagnies contractuelles, la rémunération du service rendu, qui serait calculée selon ces règles et inscrite au budget annexe, et la subvention, dont le montant, porté au budget général, serait déterminé uniquement par des considérations de politique économique et militaire.

§ 2. *Transports aériens*

A la différence des navires, les avions ne sont pas obligés, en dehors de tout contrat avec l'Etat, de transporter le courrier postal. Pour le service de la poste aérienne, l'Administration doit donc s'entendre avec des Compagnies de navigation. Les contrats qu'elle passe à cet effet peuvent comporter une aide financière ou, au contraire, laisser les aléas de l'exploitation à la charge de l'entrepreneur. Par un paradoxe étrange, les premiers sont moins satisfaisants pour la Poste que les seconds.

1° *Compagnies subventionnées.*

En effet, dans tous ses rapports avec les entreprises subventionnées, l'Etat est représenté par le ministère de l'Air. Celui-ci a dans ses attributions exclusives la concession des lignes et l'établissement des cahiers des charges. L'Administration des Postes n'est pas admise à la discussion des horaires et des itinéraires, elle doit organiser son service après coup, en utilisant les lignes et les voyages créés à d'autres fins.

De même, elle n'est pas représentée au sein du Conseil d'administration et du Comité de direction des compagnies, tandis qu'y figurent, à titre d'administrateurs d'Etat, les mandataires de plusieurs autres ministères. Par suite, les

intérêts du service postal ne sont défendus que dans la mesure où ils sont appuyés par le ministère de l'Air.

En fait, les droits de la Poste sont réservés dans les conventions¹ : la Compagnie subventionnée doit assurer le transport des dépêches et, éventuellement, des colis postaux, non seulement sur le parcours aérien, mais aussi, au départ ou à l'arrivée, entre les bureaux de poste et les aérodromes. Pour préciser les points de détail, des contrats spéciaux sont prévus entre les P.T.T. et la Compagnie ; ils ne peuvent porter sur les questions essentielles des itinéraires et horaires, mais ils indiquent le tonnage exigé par l'Administration sur chaque ligne, et les conditions du paiement : la rétribution ne peut toutefois pas excéder le montant des surtaxes perçues sur les correspondances transportées.

C'est sur ces bases qu'ont été déterminés les droits et les obligations de la Compagnie Air-France, qui a pris, en 1933, la succession des cinq sociétés entre lesquelles se répartissait auparavant le trafic aérien marchand². On a décidé de calculer la rétribution selon les règles admises par le règlement de l'Union postale universelle³, c'est-à-dire à raison de 6 centimes de franc-or par hectogramme brut transporté et par centaine de kilomètres parcourus sur les lignes européennes, la rémunération devant être, sur les autres lignes, fixée par des accords particuliers.

2° *Entreprises non subventionnées.*

Pour permettre une fréquence plus grande des départs, l'Administration n'a pas concédé à la Compagnie Air-France le monopole de la poste aérienne, ni sur le territoire français, ni à destination ou en provenance des pays étrangers. Elle peut, en particulier, confier le courrier aux avions.

1. Article 25 du Cahier des charges communes annexé au décret du 25 avril 1933, pris en exécution de la loi du 11 décembre 1932, article 5.

2. Convention du 30 mai 1933, approuvée par la loi du 31 mai 1933.

3. Conférence préparatoire de La Haye (1927), Conférence de Londres. (1929).

des lignes régulières étrangères, et paie alors les transports par règlements de compte avec les offices postaux intéressés.

En outre, le ministre des P.T.T. est autorisé¹ à passer, pour cinq ans au plus, des accords pour le transport de la correspondance avec des entreprises non subventionnées assurant des services réguliers. Dans ce cas, le ministre de l'Air n'intervient pas au contrat, les intérêts de la Défense nationale étant suffisamment garantis par la réglementation générale de ces transports ; les obligations de l'entrepreneur, les parcours, les horaires peuvent donc être agencés en fonction des besoins propres des usagers. Il est prévu que le prix du transport doit être déterminé par kilogramme transporté et par kilomètre parcouru et qu'en outre l'Etat peut garantir à la Compagnie une recette minima pour chaque voyage, et lui verser, au delà d'un certain tonnage, une rétribution supplémentaire.

Des expériences sont tentées, à l'heure actuelle, pour constituer, selon ces principes, un réseau de poste aérienne coloniale, ou nationale. Aux colonies, où la ligne Alger-Brazzaville était déjà exploitée par la régie Air-Afrique, on a concédé à une société privée, la Compagnie aéro-maritime, une ligne de Niamey à Cotonou qui devra, dans l'avenir, s'étendre d'un côté vers Dakar, de l'autre vers Pointe-Noire. Dans la métropole, l'ancienne Compagnie Air-Bleu, aujourd'hui en voie de réorganisation, exploitait le transport postal sur les lignes de Paris à Lille, le Havre, Strasbourg, Bordeaux, Toulouse et Marseille. La rémunération de la Compagnie, comme la surtaxe perçue par la Poste, ne tenait pas compte de la distance parcourue, elle consistait dans un versement forfaitaire de 200 francs par kilogramme de courrier transporté. Ce taux est calculé de façon à laisser à l'Administration, sur le produit des surtaxes, une somme suffisante pour couvrir les dépenses de relevage et de distribution des correspondances.

1. Loi du 11 décembre 1932, article 2 ; règlement d'administration publique du 18 janvier 1934.

Peut-être ces essais sont-ils, comme nous l'avons vu, prématurés ; mais, du point de vue de la technique juridique, le procédé de collaboration employé entre l'Etat et les transporteurs est satisfaisant. Ce n'est d'ailleurs pas la première fois que nous voyons la Poste obtenir les résultats les plus favorables sous le régime de la liberté des contrats ; et l'on peut estimer par suite, qu'elle est placée trop rarement sous ce régime, et doit trop souvent recourir à des procédés de service public, assortis de contrainte.

CHAPITRE II

LES PRESTATIONS DE LA POSTE ET LA NOTION DE SERVICE PUBLIC

Faute de pouvoir opérer, dans ses services, une déflation suffisante pour ramener ses prix de revient au niveau de ses prix de vente, une entreprise industrielle serait obligée, pour subsister, de faire supporter son déficit par ses clients. Deux moyens s'offriraient à elle : majorer ses tarifs pour les rendre rémunérateurs, et, dans le cas où l'élévation des prix supprimerait le débouché des produits, renoncer radicalement à certaines branches de son activité.

La mise en œuvre de ces procédés semble, pour une exploitation monopolisée, d'autant plus facile qu'elle n'a pas à craindre de voir sa clientèle s'adresser à des concurrents plus économes, qui offriraient les mêmes prestations à de meilleures conditions, ou qui assumeraient des fonctions plus étendues. Cependant il ne saurait être question, pour l'Administration des P.T.T., d'adopter intégralement ces méthodes. Ici apparaît, avec toute sa force, le caractère essentiel de la Poste, qui est d'être un service public avant d'être un service industrialisé. Le monopole dont jouit l'Etat ne lui est pas concédé dans son intérêt financier, mais dans l'intérêt général de la nation ; il a, en contrepartie de ses avantages, sa rançon, et doit assumer la charge d'exploitations peu rémunératrices ou même inéluctablement déficitaires.

Dans la détermination du champ de son activité, comme dans la fixation du tarif de ses opérations, le souci majeur de l'Administration ne doit pas être le rendement fiscal, mais l'efficiencia sociale du service.

Il suffit, au reste, pour s'en convaincre, d'examiner les conséquences qu'entraînerait pour les usagers la stricte application de principes d'exploitation purement commerciaux. Un rapporteur du budget annexe en a dressé l'éloquent tableau :

« Du jour au lendemain, on verrait les facteurs s'arrêter à la sortie des agglomérations, abandonnant à leur définitif isolement les ruraux inquiets.

« La poste aérienne elle-même, qui ne subsiste que par la faveur du budget, replierait ses ailes, et les paquebots subventionnés arrêteraient leurs hélices.

« Le télégraphe déficitaire aurait fermé ses portes au cours des dernières années, ou supprimé tout d'abord ces lignes trop longues que ne font vibrer que rarement les courants électriques. Pas plus de télégraphe que de poste pour le paysan, l'artisan et le petit commerçant des campagnes.

« Les cabines téléphoniques ne feraient plus l'ascension de nos villages de montagne, peu bavards et par suite médiocres clients, et les essais heureux du téléphone automatique rural n'auraient jamais pu être tentés.

« Les froncements de sourcils des chambres de commerce, impuissantes déjà à faire rétablir des trains, ne suffiraient plus à obtenir la juste multiplication des levées et des distributions postales, ni la révision des acheminements négligés.

« Il est bien certain que les bureaux de poste ne seraient plus ces maître-Jacques complaisants, payant pensions, coupons et traitements.

« Les chèques postaux, enfin, ces spécialistes du déficit, développés dans l'intérêt d'une circulation économique intense et, en un certain temps, pour une véritable économie de monnaie, n'auraient jamais été créés.

« Et que deviendraient les journaux et périodiques, menacés de tarifs postaux et télégraphiques qui tiendraient compte du prix de revient et même du légitime bénéfice que peut exiger tout concessionnaire ? »¹.

Toutes ces attributions non rentables, dont est chargée l'Administration des P.T.T., sont, pour le budget annexe, autant de causes de déficit. A la vérité, elles expliquent le déficit plus qu'elles ne le justifient. Selon les principes qui ont présidé à la création du budget annexe, l'exploitation au prix de revient s'impose moins pour chaque catégorie d'opérations que pour l'ensemble de l'entreprise ; les bénéfices de certaines branches doivent couvrir les pertes des autres ; les tarifs doivent être calculés d'après le coût moyen des services sur l'ensemble du territoire, sans chercher à s'adapter aux conditions propres de chaque localité. Autrement dit, dans la majorité des cas, en face des sources de déficit trop complaisamment énumérées, figurent, passés sous silence, des éléments de profit. Les avantages du monopole compensent les charges du service public, et ces dernières ne semblent pas, dans l'ensemble, excéder les obligations que la puissance publique est en droit d'imposer, par un cahier des charges, à un concessionnaire.

L'antinomie doctrinale, entre les deux notions de service public et d'entreprise industrielle, n'est donc pas aussi complète qu'elle le paraît de prime abord. Le déficit du budget annexe est loin d'être commandé par la conception même du rôle de l'Etat postier, il est la conséquence des abus auxquels cette conception a donné naissance. Au lieu d'assurer à tous les citoyens la jouissance de facilités moyennes de communication, on a voulu leur accorder des commodités exceptionnelles, et on a fait de la Poste un procédé de subvention et de dégrèvement.

Afin de déterminer dans quelle mesure les obstacles

1. Ernest Lafont, Rapport sur le budget des P.T.T. pour 1929, Chambre des députés, 14^e législature, *Doc. parl.*, N^o 633.

rencontrés par une gestion industrielle du service postal sont dus à la considération du service public, ou à la déviation du rôle de l'Etat, il est nécessaire d'examiner l'agencement des rapports du monopole avec ses usagers, de rechercher quelles ont été les intentions du législateur et les répercussions de ses décisions, lorsqu'il a fixé, d'une part, l'étendue des prestations du service, de l'autre, le taux de leur rémunération.

Section I

L'étendue des services

L'Administration des Postes est tenue de satisfaire aux besoins collectifs de tous les habitants du territoire en matière postale, télégraphique et téléphonique. Elle ne peut, sans abdiquer son rôle, renoncer aux exploitations qui ne rémunèrent pas le capital qui y est investi et les agents qui y sont employés. Cette nécessité a pour conséquence l'existence de services assumés à perte, soit que le déficit soit inhérent à la nature du service, soit qu'il résulte de leur extension géographique.

§ 1. *Maintien de services déficitaires*

Deux des principales branches de l'exploitation des P.T.T., le télégraphe et les chèques postaux, sont en déficit constant¹. Et pourtant l'on ne saurait parler à leur propos de tarifs de faveur, car ceux-ci ne sont consentis qu'à certaines catégories de clients. Au contraire, quelle que soit la personnalité des usagers qui se présentent aux bureaux de poste pour envoyer un télégramme, ou qui souscrivent un chèque

1. Montant approximatif du déficit annuel :

Chèques postaux	40 millions de francs
Télégraphe	125 millions de francs

postal, les taxes auxquelles ces opérations donnent lieu sont toujours inférieures au prix de revient des prestations. L'unité de tarification, c'est-à-dire, dans un cas, le prix du mot, dans l'autre, la taxe fixe de virement, est inférieure au coût unitaire des manipulations ou des écritures correspondantes.

Les raisons qui justifient le déficit sont d'ailleurs très différentes pour les deux services. Le télégraphe est un legs du passé, condamné par l'évolution économique ; le chèque postal, postulé par cette évolution, est une spéculation sur l'avenir. Pour le premier, la perte est irrémédiable ; pour le second, elle est volontaire ; là elle est la conséquence d'une réduction du trafic qu'on subit, et ici la condition d'une amélioration qu'on espère.

Le développement du service télégraphique, à l'origine, a eu pour fin la sécurité publique. La structure du réseau en témoigne, qui se superpose exactement aux divisions administratives du pays. Ce sont encore les mêmes considérations qui en commandent aujourd'hui l'entretien et l'exploitation : car si en temps normal le télégraphe fait double emploi avec le téléphone, la dualité des moyens, et le secret des correspondances redeviennent précieux lorsque l'ordre est troublé. Pour les particuliers, l'utilisation du télégramme est appelée à se raréfier, au fur et à mesure que se constituera l'équipement téléphonique du territoire, et que se transformera la mentalité des habitants.

Quant aux chèques postaux, leur création a répondu au souci de vulgariser les avantages des services bancaires, à la fois dans l'intérêt du commerce, qui voit les règlements facilités, et de l'Etat, qui économise du numéraire et utilise les disponibilités des comptes. Cette vulgarisation une fois obtenue, on pourrait songer à relever progressivement les tarifs.

§ 2. *Extension nationale des services*

C'est un principe fondamental des services publics que les citoyens qui y ont recours doivent être traités sur un pied d'égalité absolue, aussi bien pour en recevoir les bénéfices que pour en supporter les charges. Appliqué à l'Administration des P.T.T., il consiste en ceci, qu'elle doit desservir tous les habitants du territoire dans des conditions aussi voisines que possible, et leur appliquer à tous les mêmes tarifs, quelles que soient les difficultés qu'elle rencontre pour parvenir jusqu'à eux. On ne saurait songer, évidemment, à offrir aux ruraux toutes les facilités dont jouissent les citadins : bureaux nombreux et rapprochés, levées et distributions multiples des correspondances, etc. Mais, compte tenu de leurs besoins, le service doit leur procurer les mêmes satisfactions. La distribution dominicale des correspondances a dû être étendue aux campagnes, et bientôt peut-être s'imposera la distribution bi-quotidienne généralisée.

En même temps qu'au sentiment de l'équité, l'équipement postal, télégraphique et téléphonique des communes rurales répond à un intérêt social majeur : c'est sans doute le moyen le plus efficace de remédier à l'isolement des campagnes, matériel et moral, et par suite, de pallier leur désertion, que de multiplier les occasions qui leur sont offertes de communiquer avec le monde extérieur. De même, pour le colon, c'est un puissant réconfort que de se savoir relié avec la métropole. L'unité du tarif postal symbolise cette solidarité nationale et impériale.

Si elle est inappréciable au point de vue économique et social, la servitude du service public est, par contre, financièrement très onéreuse. Les opérations, qui sont rémunératrices dans les grands centres par le jeu des grands nombres, deviennent coûteuses dans les petites localités, lorsque les frais généraux se répartissent sur une quantité limitée d'objets.

Ainsi tous les villages s'estiment en droit de posséder un établissement postal, et l'Administration s'applique à les en doter progressivement. Même lorsque le service est effectué dans un local réduit et confié à un particulier (gérant de recette auxiliaire ou d'agence postale, correspondant postal) peu rémunéré, les bureaux ruraux restent très onéreux, car un très grand nombre d'entre eux n'ont qu'un trafic très faible¹.

La distribution et le ramassage des correspondances à domicile sont également très coûteux. A l'heure actuelle, 35.000 facteurs parcourent, au moins une fois par jour, tous les villages de France. Tandis que, dans les villes, un facteur dessert près d'un millier d'habitants, dans les campagnes l'agent des postes en visite en moyenne à peine plus de cinq cents. Comme, en outre, les paysans correspondent beaucoup moins que les citadins, il arrive souvent que le facteur rural doive effectuer une tournée de plusieurs kilomètres pour ne distribuer que quelques lettres, ou même un journal.

Pour les services électriques, la dépense est encore plus forte, à cause des travaux d'établissement qu'ils nécessitent. On a cessé, il est vrai, de créer des bureaux télégraphiques ruraux, et on se contente, avec raison, d'utiliser, pour la transmission des télégrammes jusqu'au centre de rattachement, les liaisons téléphoniques existantes; en outre, la distribution des messages est très souvent prise en charge par les communes. Les sacrifices, spécialement consentis en faveur des campagnes par le service télégraphique, sont donc peu importants.

Au contraire, pour le service téléphonique, l'Administration poursuit une politique d'équipement intensif du

1. De sondages effectués en 1926 par l'Administration, il résulte qu'à cette époque, près de 20 % des recettes de 6^e classe effectuaient moins de 30 opérations par jour; que 35 % des établissements de facteur-receveur en faisaient moins de 20; pour les agences postales, la moyenne du trafic quotidien était de 7 opérations. Enfin, 60 % des recettes auxiliaires rurales recevaient un client par jour.

territoire. Son programme consiste à doter toutes les communes d'une cabine téléphonique publique ; aujourd'hui, presque toutes les localités sont reliées au réseau général. Dans un grand nombre de bourgades, le poste public est le seul de l'endroit ; plus souvent encore, le nombre d'abonnés qui viennent s'y relier est infime¹. Les trois quarts des réseaux du territoire englobent à peine plus du vingtième des abonnés. Les frais de construction, malgré les avances consenties par les collectivités, imposent rapidement des charges élevées à l'Administration ; les frais d'entretien sont très importants ; cependant, les communications sont rares et comprennent en majeure partie des conversations soumises aux taxes réduites de voisinage, peu rémunératrices. Le développement, actuellement entrepris, du téléphone automatique rural, comporte la même disproportion entre l'importance des dépenses immédiates et la modicité des profits escomptés.

Il est très difficile de chiffrer, dans les comptes d'exploitation des différentes branches du service, la part prise par les différentes localités et, par suite, de déterminer le déficit qu'entraîne pour le budget annexe la politique d'équipement rural. Des sondages approximatifs permettent cependant de penser qu'il approche le demi-milliard². Et cependant l'Administration, consciente de ses devoirs et fidèle à la tradition qu'elle s'est créée, ne songe pas à supprimer ou à restreindre les services dans les régions déficitaires ; au contraire, sa pénétration est d'autant plus nécessaire que le pays est plus déshérité, et elle s'attache toujours plus à

1. En 1934, sur 26.850 réseaux téléphoniques, on comptait :

3. 229 réseaux sans abonné.

13. 974 réseaux ayant de 1 à 5 abonnés.

3. 512 réseaux ayant de 6 à 10 abonnés.

2. En 1920, l'Administration a essayé de déterminer le déficit global du compte d'exploitation postale des recettes appartenant aux trois dernières classes. L'évaluation d'alors, 150 millions de francs, doit être fortement majorée pour tenir compte de l'élévation des prix de revient.

De même, en 1926, elle estimait à 22 millions le déficit d'exploitation de l'ensemble des réseaux téléphoniques de moins de 5 abonnés.

diminuer l'isolement rural : l'augmentation du nombre des établissements, l'institution des circuits de poste automobile, la création de liaisons téléphoniques universelles et permanentes, la propagation des comptes courants postaux, la diffusion dans les campagnes des colis postaux, sont, ou seront bientôt autant de facteurs de multiplication du déficit.

Mais il ne faut pas oublier que l'exploitation des bureaux des villes, d'autant plus rémunératrice que la densité de la population est plus forte, fournit un excédent de recettes au moins égal au déficit des services ruraux. Le transfert de charges ainsi réalisé, comme nous l'avons expliqué, n'affecte en rien le caractère industriel de l'entreprise postale. Il témoigne seulement de la solidarité nationale et montre qu'un compromis est possible entre les deux notions, en apparence opposées, de service public et de gestion industrielle. Une exploitation commerciale reste possible, à condition toutefois que l'on s'applique à maintenir les tarifs, unifiés pour des raisons politiques autant que pratiques, au niveau des prix de revient moyens des opérations correspondantes. L'étude de la tarification postale, télégraphique et téléphonique, nous montrera qu'en fait il n'en a pas toujours été ainsi.

Section II

Les tarifs

La rémunération, que l'Administration des P.T.T. exige des usagers pour les services qu'elle leur rend, n'est pas uniquement inspirée par des considérations commerciales : celles-ci bien souvent, passent au second plan et s'effacent devant des préoccupations d'intérêt général, qui entraînent la fixation de tarifs inférieurs au prix de revient des opérations. Ce souci se traduit, d'une part, par une tarifi-

cation dans l'ensemble favorable à l'économie nationale, de l'autre, par de véritables tarifs de faveur consentis à certaines catégories d'usagers.

§ 1. *Principes généraux de tarification*

1^o Procédure légale.

C'est un principe traditionnel dans les Etats démocratiques — et la loi de finances le rappelle expressément chaque année — que l'impôt ne peut être consenti que par les représentants de la nation. Tant que les taxes perçues par les P.T.T. ont été considérées comme des ressources fiscales comparables aux impôts indirects de consommation, le droit d'en déterminer la quotité n'a pas été contesté au Parlement. Il était le seul arbitre susceptible de fixer, selon des considérations de justice distributive, et avec le souci de ménager la matière imposable et l'économie nationale, la quote-part de sacrifices qui devait être imposée aux usagers des services industriels.

Depuis la réforme de 1923, les données du problème sont modifiées. La doctrine et l'opinion considèrent de plus en plus la perception postale comme une taxe rémunératrice d'un service rendu, et dont le taux doit correspondre au seul souci d'assurer la réciprocité des prestations échangées. En outre, les produits postaux profitent au budget annexe, c'est-à-dire à une administration dotée d'une certaine autonomie et qui doit réaliser son équilibre financier indépendamment de la situation générale de l'économie et des finances publiques.

Aussi la question s'est-elle posée de savoir s'il n'y aurait pas lieu d'assouplir, au profit de l'Administration, la rigueur des anciennes règles. L'un des premiers projets de réforme prévoyait que les tarifs pourraient être fixés par des décrets en Conseil d'Etat. Le texte de 1923 est revenu à la formule du vote législatif. Aussi bien celle-ci correspond-elle mieux à l'économie générale du régime financier des P.T.T. : le

Parlement, qui doit voter le budget préalablement à l'exécution des services est responsable de l'équilibre financier de l'entreprise : il doit donc être en mesure de déterminer les moyens propres à résorber les déficits, comme de décider si les excédents devront être utilisés à des réductions de taxe. Le pouvoir tarifaire est le corollaire de sa responsabilité.

Cependant, une fois ce principe posé, il est nécessaire d'y apporter quelques restrictions. Pour certains services, le tarif doit être fixé distinctement pour chaque liaison assurée et il est suffisant que le Parlement pose des règles générales, laissant à l'Administration le soin de décider dans les cas d'espèce ; en outre, la procédure souvent longue du vote parlementaire ne doit pas faire obstacle aux arrangements internationaux, ni empêcher le monopole français de combattre la concurrence des offices étrangers, afin de conserver son trafic de transit international.

Des lois spéciales ont délégué à l'Administration le pouvoir tarifaire sur ces points limités : des décrets fixent les surtaxes aériennes, les tarifs de transport des voyageurs et des colis par poste automobile rurale, et ceux des commissions commerciales, les taxes télégraphiques et téléphoniques terminales ou de transit. De même, si une loi est nécessaire pour approuver les conventions de l'Union postale universelle et les tarifs des correspondances internationales qui y sont incorporés, des décrets suffisent pour ratifier les arrangements particuliers prévus par la convention elle-même et réduisant, dans certaines relations, les tarifs de droit commun.

Le principe de l'autorisation parlementaire comporte encore d'autres dérogations, plus difficilement compréhensibles, qui ne s'expliquent que par l'histoire des tâtonnements primitifs : les tarifs des colis postaux, le droit de commission des mandats d'articles d'argent, certaines redevances secondaires en matière de chèques postaux, sont fixés par décret.

Dans tous les cas, ces décrets sont soumis à certaines conditions qui garantissent contre tout arbitraire le respect des intérêts en cause. Ils doivent être contresignés conjointement par les ministres des Finances et des P.T.T. ; ils doivent être pris après avis du Conseil supérieur ; enfin, ils sont soumis ultérieurement à la ratification des Chambres (généralement, on les incorpore dans la prochaine loi de Finances).

Enfin, on notera que le champ d'application des décrets a été, pour des périodes limitées, étendu en 1926 et en 1937 : à la faveur des décrets-lois, l'Administration a pu édicter elle-même d'importants relèvements de taxes.

2° Bases de la tarification.

Quels éléments le législateur, chargé de la fixation des tarifs postaux, va-t-il prendre en considération dans leur élaboration ? En l'absence de concurrence, le prix des services ne peut être le point de jonction de l'offre et de la demande, et revêt un caractère fatal d'empirisme. Le vote parlementaire ne fait qu'augmenter la part d'arbitraire qui résulte du monopole, mais on peut cependant distinguer, dans les pratiques suivies, certaines règles de technique et de politique tarifaires.

Techniquement les tarifs postaux doivent être simples : le public doit s'habituer à calculer lui-même les taxes dont ses correspondances sont passibles ; au pis-aller, le travail d'assiette doit être facile pour les receveurs, ainsi que le contrôle des affranchissements. L'idéal serait, dans chaque service, un tarif uniforme basé sur le coût moyen des opérations. La législation française en tient très largement compte : elle n'assujettit pas à des redevances spéciales des opérations accessoires telles que la réexpédition des correspondances en cas d'adresse inexacte, le renvoi à l'expéditeur des objets non distribués, les présentations successives des chargements.

En outre, fait plus important, la taxe, au moins dans le

régime intérieur, est à peu près indépendante de la distance. Sous réserve des dispositions concernant les rayons limitrophes en matière de périodiques et de télégrammes, l'uniformité est réalisée, depuis 1878, dans les services postaux et télégraphiques. La nécessité d'amortir les installations téléphoniques empêche de l'appliquer aux conversations interurbaines, mais on peut concevoir, pour l'avenir, la réduction du nombre des échelons de distance. D'ailleurs, c'est un fait que les dépenses occasionnées par les manipulations au départ et à l'arrivée, qui sont à peu près invariables quelles que soient l'origine et la destination des correspondances, sont de beaucoup supérieures aux frais de transmission proprement dite.

Enfin si, dans le but d'éviter les abus des usagers, il est nécessaire de graduer les tarifs selon le poids et l'encombrement des objets transportés, on a pu réduire au minimum la complication qui en résulte. D'une part, on a considéré que le volume était sensiblement proportionnel au poids, et on a établi, sur ce dernier élément, une seule échelle de graduation. D'autre part, le premier échelon est assez large pour englober la grande majorité des correspondances qui ne donnent pas lieu à des difficultés spéciales de manipulation. L'évolution est très nette en ce sens¹.

Si la technique tarifaire est assez bien fixée, la politique tarifaire est plus incertaine. Le principe de l'exploitation au prix de revient n'oblige pas à maintenir, pour chaque catégorie de correspondances, la taxe unifiée qui lui est applicable, au niveau moyen des frais qu'une unité occasionne. Il peut être, au contraire, dans l'intérêt commercial même du monopole, d'effectuer certains transports à perte, soit qu'ils fournissent un trafic d'appoint pour les

1. Pour les correspondances ordinaires, le premier palier a été porté de 15 à 20 grammes ; pour les périodiques, de 50 à 60 grammes. Le télégramme forfaitaire de 15 mots a le même résultat.

Il faut cependant noter, en sens inverse, que l'on a restreint aux plis pesant moins de 10 grammes l'application du tarif réduit réservé aux imprimés ordinaires.

heures creuses de la journée sans augmentation correspondante des frais généraux¹, soit qu'ils engendrent par eux-mêmes des correspondances ultérieures à plein tarif. Il est nécessaire, bien que difficile, de distinguer ces tarifs réduits des tarifs de faveur qui, eux, entraînent une perte sèche pour l'exploitation. Ce n'est pas contrevenir aux règles d'une gestion commerciale que de discriminer les objets de correspondance suivant l'intérêt qu'ils présentent pour leurs expéditeurs ou leurs destinataires, et de ne faire payer à chacun d'eux que ce qu'il peut payer, pourvu que pour l'ensemble de l'exploitation l'équilibre soit réalisé entre les recettes et les dépenses².

D'un point de vue statique, le souci de l'équilibre se traduit par l'établissement de tarifs discriminatoires pour les différentes sortes de correspondances. Les proportions optima ne peuvent résulter que de tâtonnements empiriques destinés à adapter la tarification aux besoins et aux mœurs de la nation, aux relations sociales et aux transactions commerciales des individus. De même que les tarifs des chemins de fer ont pour objet et pour effet de faire supporter les charges des convois ouvriers par les voyageurs des

1. Ainsi pour les télégrammes différés du régime international, et surtout pour les imprimés non urgents, dont l'Administration peut retarder le tri et la distribution. Par suite de la concurrence des agences privées de distribution, la suppression du tarif réduit enlèverait à la Poste des recettes supérieures aux économies qu'elle dégagerait.

2. Ce phénomène du « prix de revient partiel » diminue la portée des études des prix de revient faites de temps à autre par l'Administration, et des conclusions qu'elle en tire sur le caractère bénéficiaire ou déficitaire du transport des différents objets de correspondances.

En 1933, tenant compte des recettes et des dépenses brutes de l'exploitation, cette étude donnait les résultats suivants, dont il faut souligner le caractère purement indicatif :

Tarifs bénéficiaires :

Lettres ordinaires	Gain	460 millions
Taxes accessoires (chiffres-taxe, poste restante)	—	17 —

Tarifs déficitaires :

Imprimés affranchis en numéraire	Perte	8 —
Imprimés et échantillons ordinaires	—	128 —
Objets recommandés	—	6 —
Journaux	—	458 —

trains de luxe, de même, en matière postale, est-il légitime de faire payer par les usagers ordinaires le déficit des transports commerciaux. La législation actuelle est, dans l'ensemble, conforme à ces principes.

Mais, d'un point de vue dynamique, la taxation doit aussi s'adapter aux variations constantes des prix de revient de l'ensemble des opérations, afin de conserver d'une manière permanente l'équilibre une fois réalisé. Sans doute les modifications de taxes, dans un sens ou dans l'autre, ne doivent-elles pas être trop fréquentes, pour ne pas dérouter les clients du service ; le rôle du fonds de réserve devait être précisément d'éviter des aménagements répétés et de faible importance. Mais, lorsque par leur persistance et leur volume, l'excédent ou le déficit témoignent qu'ils ne résultent pas seulement d'événements accidentels, mais d'une aggravation ou d'une amélioration définitive des charges de l'entreprise, les tarifs doivent être révisés en conséquence. La meilleure méthode semble être alors, afin de ne pas détruire l'équilibre existant entre les différents modes et objets de transmission, de les affecter uniformément d'un coefficient correspondant à la variation moyenne des prix de revient, dans la mesure où cet ajustement se concilie avec la nécessité de conserver des taux simples, multiples de la plus faible unité monétaire en circulation courante.

Avant la guerre, malgré les obstacles qu'opposaient aux réformes tarifaires le régime budgétaire arbitraire des P.T.T. et la conception fiscale des taxes postales, les considérations commerciales avaient fini par prévaloir : leur succès le plus complet a été l'institution, en 1906, de la lettre à deux sous. Il aurait été naturel que le nouveau statut financier dût, après 1923, rendre plus faciles encore les adaptations nécessaires. Mais la réforme a été plus superficielle que profonde ; en fait, la considération du service public est restée prédominante dans les décisions des pouvoirs publics, et le maintien de tarifs insuffisamment rémunérateurs prouve à l'évidence la vanité des tentatives d'industrialisation du service.

Le nouveau Conseil supérieur, composé d'éléments disparates, n'est pas parvenu à dégager une politique rationnelle : l'introduction de la polysynodie dans les cadres administratifs de l'Etat ne paraît pas avoir eu des effets plus heureux dans les exploitations industrielles que dans les services politiques généraux. Le Parlement n'a pas réussi, lui non plus, à jouer le rôle d'arbitre entre les intérêts contradictoires de l'Etat et des usagers. On a vu l'accueil qu'il a réservé, en 1930, aux propositions pourtant limitées de l'Administration et du Conseil supérieur. Depuis lors, l'hostilité manifeste des Assemblées au relèvement des tarifs a même dissuadé l'Administration de faire des propositions nouvelles.

Avant les décrets-lois de juillet 1937 les taxes dépassaient rarement, par rapport à l'avant-guerre, le coefficient 5. Elles étaient, dans la majorité des cas, inférieures aux taux en vigueur dans les principaux pays étrangers. Déjà insuffisants en 1936¹, les tarifs étaient de moins en moins adaptés aux conditions sociales, économiques et monétaires. Le rajustement nécessaire n'a pu être obtenu qu'à la faveur de la procédure exceptionnelle des pleins pouvoirs, et les commentaires dont il a été l'objet permettent de supposer que le jeu normal des discussions parlementaires n'aurait pas permis de frapper aussi fort ni aussi vite.

§ 2. *Tarifs de faveur*

A l'insuffisance générale de la taxation se superposent dans certains cas, aggravant le déficit des P.T.T., de véritables tarifs de faveur, dont la quotité ne tient aucun compte ni du prix de revient du transport, ni même de la valeur commerciale du service rendu.

1. Coefficients moyens d'augmentation des dépenses de 1913 à 1936 :

Personnel	10
Transports	6,5
Locaux	7
Matériel	6

(Rapport Ernest Lafont, 1930, déjà cité).

Parmi les moins importants, on peut citer les tarifs applicables aux imprimés en caractères Braille à l'usage des aveugles, ou ceux consentis, en certaines matières (cartes électorales, etc.) aux Administrations publiques. Le forfait général des correspondances officielles, inférieur aux dépenses réellement effectuées par la Poste pour le compte de l'Etat, présente aussi tous les caractères d'un régime de faveur.

Le cas le plus typique et le plus onéreux était, jusqu'aux derniers décrets-lois, celui des journaux et publications périodiques. Déjà très favorables avant-guerre, les tarifs de presse, postaux ou télégraphiques, n'avaient fait l'objet d'aucun relèvement depuis lors¹. La disproportion était flagrante entre la perception opérée et le coût du service : un journal ordinaire du rayon général, « routé » ou « hors sac »², ne payait qu'une taxe de 1 centime, alors que son transport coûtait environ 12 centimes à la Poste ; le même journal non routé payait 2 centimes et en coûtait 36³. Le dégrèvement était encore supérieur pour les périodiques du rayon limitrophe, admis à demi-tarif.

Par cette faveur, les pouvoirs publics manifestaient leur volonté d'encourager le développement de la presse qui remplit, surtout chez les nations démocratiques, une véritable fonction d'intérêt général, l'information et l'éducation du public par la libre expression des faits et des opinions. Le procédé indirect de la réduction des tarifs postaux est, en même temps que le mode le plus discret d'encouragement,

1. Les tarifs postaux avaient même été diminués par le relèvement de 50 à 60 grammes du premier échelon de poids. Quant aux tarifs télégraphiques, si le barème en avait été modifié, la majoration des télégrammes de moins de 50 mots était compensée par une réduction pour ceux de plus de 100 mots.

2. Les journaux « routés » sont ceux remis par les éditeurs aux bureaux de poste, préalablement triés et enliassés par bureau de destination et par route ; les « hors sac » sont des envois non emballés à remettre dans les gares aux dépositaires et marchands de journaux.

3. Pradère, *Cours de législation et d'exploitation postales à l'Ecole des Travaux publics*, 1934.

le plus susceptible de réaliser l'égalité de traitement entre les éditeurs.

Cette subvention était onéreuse pour le budget annexe¹, d'autant plus que la réduction même des tarifs a pour effet de provoquer la multiplication des organes périodiques, exprimant les opinions et défendant les intérêts de groupes et d'associations sans cesse plus nombreux². Elle approchait à la veille de la réforme tarifaire, un demi-milliard, et dépassait toutes les prévisions qui pouvaient être raisonnablement faites lorsque la charge en a été imposée au budget annexe.

En 1930, l'Administration avait bien proposé de revenir partiellement sur la faveur consentie aux organes de presse, en supprimant le demi-tarif pour les organes à rayonnement régional, et en relevant les taxes applicables aux exemplaires réexpédiés par des particuliers. Le Parlement refusa d'aggraver la situation des éditeurs, déjà précaire, en raison même du pullulement des feuilles. L'existence de la presse était même si gravement menacée que le législateur a dû lui allouer, sur les fonds généraux du budget, des subventions directes temporaires, sous forme de réductions des droits de douane frappant les pâtes à papier importées, ou de primes de compensation en cas d'usage de pâtes fabriquées en France. Il aurait semblé légitime de faire également supporter par le budget général le déficit dû aux transports de presse, pour la double raison que ces avantages ont un but essentiellement politique et que la réforme de 1923 ne pouvait prévoir des pertes aussi importantes. Le dégrèvement postal et télégraphique des journaux est une

1. En 1929, l'Administration estimait respectivement à 254 et à 6 millions le montant des réductions consenties aux journaux sur les tarifs postaux et télégraphiques qui résulteraient des prix de revient. En 1934, pour le service postal seulement, elle évaluait le déficit à 458 millions.

2. Nombre de journaux expédiés par la Poste, en millions :

1913	679
1929	2.998

Le coefficient d'augmentation ressort à 341 %, alors qu'il n'est que de 14 % pour les lettres ordinaires, et de 48 % pour les imprimés non périodiques,

charge que le pouvoir politique impose à l'entreprise des P.T.T. sans contre-partie ; comme tel, il devrait faire l'objet d'un remboursement du budget général au budget annexe.

Ce n'est qu'en 1937 que les pouvoirs publics, désireux de restaurer l'équilibre du budget annexe, s'attaquèrent à la source importante de déficit que constituent les tarifs de presse, sans prétendre toutefois la supprimer entièrement. « En ce qui concerne les transports de journaux, le relèvement des tarifs actuellement très bas a été limité au coefficient 3, pour tenir compte des difficultés des journaux eux-mêmes à vivre du produit normal de leurs ventes et de leur publicité courante »¹.

Pour importante que soit cette majoration, les nouveaux tarifs demeurent déficitaires, et le budget annexe continue à faire les frais de la politique générale de l'Etat. Cette situation fait obstacle à l'équilibre financier de l'exploitation postale comme à son industrialisation commerciale.

Conclusion de la quatrième partie

Aucun principe directeur ne préside aux rapports juridiques entre l'Administration des P.T.T. et ses différentes clientèles de fournisseurs, d'agents ou d'usagers. La gestion du service, malgré son caractère industriel et technique, est confiée à une direction administrative dont les décisions manquent de souplesse dans la forme, et de compétence quant au fond.

La même sollicitude est témoignée à tous les agents, quelle que soit leur valeur, à tous les clients, quelles que soient leurs ressources. Les perfectionnements des services, les modifications des tarifs ne sont pas commandés par un plan d'ensemble, équilibrant sur une longue période les charges et les recettes de l'exploitation ; ils résultent,

1. Exposé des motifs du décret-loi du 8 juillet 1937.

la plupart du temps, des réclamations et revendications des intéressés, présentées par les groupements qui les défendent, syndicats et chambres de commerce, et soutenues par les Assemblées parlementaires.

Les répercussions budgétaires des mesures prises sont orientées dans un sens unique, qui est celui du déficit. Les intérêts particuliers s'opposent à la déflation des dépenses comme au relèvement des tarifs ; l'intérêt des finances publiques ne trouve guère de protecteurs que lorsque des catastrophes sont imminentes, et le contribuable, d'aujourd'hui et surtout de demain, est appelé à faire les frais des prodigalités consenties. Pour conserver un équilibre de façade, on a recours à des expédients, et ce n'est que lorsque la situation générale des finances de l'Etat compromet la trésorerie et la monnaie, que l'on se résoud à des adaptations d'autant plus brutales qu'elles ont été plus longtemps différées. Encore celles-ci ne présentent-elles pas un caractère définitif, car la procédure exceptionnelle à laquelle oblige la gravité du péril dégage la responsabilité du Parlement, qui s'applique, aussitôt le danger passé, à mettre en pièces l'édifice construit et à détruire, par des aménagements de détail, présentés comme des mesures d'« humanisation », l'effet psychologique que sa masse même produisait et qui était sa meilleure justification.

Quelle que soit la gravité de la situation, il ne faut pas toutefois en conclure précipitamment à la nécessité de remplacer une gestion publique par des méthodes purement commerciales. L'adoption intégrale de ces dernières n'est ni techniquement possible, ni politiquement souhaitable.

Elle n'est pas possible, car, quoi qu'on fasse, on ne saurait trouver un principe d'action qui se substitue à l'empirisme actuel. Une entreprise privée risque l'argent de ses actionnaires ou de ses propriétaires, elle est mue par l'attrait des dividendes et la crainte de la faillite. Pour un service d'Etat, c'est l'argent des contribuables qui roule, sans que personne voie son train de vie personnel directement menacé

par l'insolvabilité du budget, ni directement accru par les bénéfices de l'exploitation. Les profits ne peuvent être systématiquement recherchés, l'endettement ne doit pas être *a priori* évité.

D'autre part, une industrialisation complète n'est pas souhaitable. M. Charles Dumont, en 1910, montrait déjà que ce serait, de la part de la puissance publique, une véritable abdication : « Le souci du profit doit céder devant des considérations supérieures de solidarité et d'expansion nationale ; d'où, en ce qui concerne les tarifs à fixer, les dépenses de travaux à entreprendre, les bases et conditions des traitements, salaires et pensions, tant de différences, de si profondes et de si caractéristiques, qu'on ne modèlera jamais, sinon dans sa forme extérieure et sa terminologie, sur la structure intime d'une industrie privée l'organisation d'un service d'Etat »¹.

L'initiative privée, par elle-même, ne saurait assurer la prééminence des intérêts supérieurs et permanents de la nation qui s'attachent à la diffusion des moyens de correspondance. En se chargeant de l'exploitation de la Poste, du Télégraphe et du Téléphone, l'Etat remplit une des fonctions essentielles que lui reconnaissait le père du libéralisme, Adam Smith : « Créer et développer certains établissements utiles au public, qu'il n'est jamais dans l'intérêt d'un individu ou d'un petit nombre d'ériger ou d'entretenir pour leur compte, pour la raison que les dépenses qu'occasionneraient ces établissements surpasseraient les avantages qu'en pourraient retirer les particuliers qui en feraient les frais »².

La notion de service public imprègne et ne peut pas ne

1. Charles Dumont, Rapport sur le budget des P.T.T. pour l'exercice 1910, Chambre des députés, 9^e législature, *Doc. parl.*, N^o 387.

2. Adam Smith, *Recherches sur la richesse des nations*, t. I. — Smith, après avoir déclaré qu'« il n'y a pas deux caractères qui paraissent plus opposés que ceux de commerçant et de gouvernement », fait exception en faveur de la Poste, « peut-être la seule entreprise industrielle qui ait été administrée avec succès par, je crois, tous les gouvernements ».

pas imprégner toute la politique postale, télégraphique et téléphonique. L'intérêt général est ici nettement distinct de la somme des intérêts individuels des usagers. Il est tellement évident, qu'il met en question le principe même du budget annexe : « A quoi bon un bilan si les gérants de la maison n'ont pas la préoccupation du prix de revient et le souci de l'équilibre financier de l'entreprise ? »¹. C'est ce qu'il faut nous demander au terme de cette étude.

1. Gaston Jèze, « L'autonomie financière des P.T.T., » in *Revue de Science et de Législation financière*, octobre-décembre 1922.

Conclusion générale

Les pays étrangers ont rencontré, dans l'organisation de leurs services postaux, télégraphiques et téléphoniques, les mêmes difficultés que la France. Ils les ont, en général, résolues d'une manière qui, tout en donnant satisfaction aux usagers, est rémunératrice pour l'Etat. Il est intéressant d'étudier quelle organisation administrative et financière a permis d'obtenir, ici ou là, des résultats favorables.

Or l'on constate, suivant les pays, une grande diversité. Partout, la transmission des correspondances fait l'objet d'un monopole, mais celui-ci a une étendue et un agencement variables. Tantôt l'exploitation des différents modes de transmission est confiée à un office unique, tantôt des entreprises différentes sont chargées des transports matériels et des communications électriques. Si la Poste est toujours un service d'Etat, le Télégraphe et le Téléphone sont parfois exploités par des compagnies privées jouissant d'un monopole légal ou de fait, plus ou moins subordonnées à l'autorité publique.

De même, du point de vue financier, lorsque l'Etat assure l'exploitation des P.T.T., le régime employé est tantôt celui de l'autonomie complète (Allemagne), tantôt celui d'une liberté restreinte (Suisse, Belgique), tantôt enfin celui de l'incorporation au budget général (Grande-Bretagne avant 1931).

Les deux pays qui ont réalisé le meilleur aménagement de leur réseau téléphonique, sont les Etats-Unis et la Suède. Aux Etats-Unis, c'est l'œuvre de compagnies privées,

intégrées dans une société-mère, l'American Telephon and Telegraph Co, l'ensemble formant le « système Bell ». En Suède, c'est l'œuvre d'un service d'Etat : le Télégraphe et le Téléphone, séparés de la Poste, sont dirigés par un directeur général, jouissant d'une grande indépendance, sous le contrôle du Parlement, qui doit approuver le budget et les comptes.

On ne saurait donc déduire des expériences étrangères aucune constitution-type du service des P.T.T., qu'il n'y aurait qu'à transporter en France pour rénover les méthodes d'exploitation. Cependant, toutes les organisations étrangères qui ont réussi présentent un trait commun, non pas dans les textes qui régissent les opérations, mais dans l'esprit qui anime les administrateurs : l'intervention des facteurs politiques est toujours réduite au minimum, et la gestion s'inspire de méthodes scientifiques et commerciales. Pour améliorer la qualité du service, pour favoriser le développement du trafic, on utilise l'outillage et les techniques les plus modernes, sans hésiter à investir dans l'entreprise des capitaux très importants. L'unité de direction est rigoureuse, la prévoyance minutieuse, le souci du prix de revient et de l'équilibre constant.

Le véritable problème qui se pose, pour la France, est d'introduire dans l'exploitation des P.T.T. de semblables méthodes. Les textes sont, à eux seuls, incapables d'y parvenir ; il faut cependant rechercher un régime juridique qui le facilite, et qui soit adapté aux conditions politiques et économiques du pays.

A cet égard, il semble impossible à l'heure actuelle de séparer les services électriques de la Poste, car le grand nombre des unités administratives élémentaires ayant une vie propre, les communes, oblige à compenser la décentralisation géographique des bureaux par une concentration organique des services. Cependant la mise en œuvre du téléphone automatique, dans des réseaux plus larges et avec un personnel d'exploitation réduit, pourra permettre cette séparation dans l'avenir.

En outre, l'extrême dissémination des usagers sur le territoire a cette conséquence que l'intérêt général de la nation ne se confond pas, en France moins encore qu'ailleurs, avec l'intérêt financier de la société exploitante. Il faut donc conserver à l'Etat la propriété du service et un droit de contrôle éminent.

Enfin, dans un pays où les traditions bureaucratiques sont fortes, et où les interventions politiques dans la gestion des services publics sont fréquentes, il faut séparer nettement le service industriel des activités générales de l'Etat.

C'est précisément l'erreur des réformes de 1923 que d'avoir laissé la part trop belle au pouvoir politique, et c'est l'exploitation de cette erreur par les intérêts particuliers qui a empêché la formule du budget annexe de produire les effets heureux que l'on en attendait.

Le Conseil national économique s'est essayé, en 1928, à définir, compte tenu de ces éléments, une organisation rationnelle du service des P.T.T. Ses conclusions, pour n'avoir pas été retenues et appliquées par le législateur, n'ont rien perdu de leur actualité. Elles préconisaient le régime suivant :

Les services sont confiés à une personne morale dotée de la personnalité civile, le « Service national des P.T.T. ». Celui-ci est soumis au droit commun des entreprises commerciales, en particulier en ce qui concerne sa responsabilité, sauf les exceptions expressément prévues par la loi organique (expropriation, servitudes d'appui, etc...).

Le Service est géré par un Conseil d'administration dont les membres sont nommés par le gouvernement, par les organismes représentatifs du commerce, de l'industrie, de l'agriculture, du travail et de la coopération, par le personnel, enfin par les sociétés civiles d'obligataires.

Les travaux de premier établissement sont financés par des émissions d'obligation.

Un directeur général, nommé par le Conseil, est l'organe exécutif. Il nomme le personnel, assure l'exploitation

courante, prépare le budget et les comptes qu'arrête le Conseil d'administration.

Les tarifs sont fixés par le Conseil, dans la limite de maxima légaux ; les émissions d'obligations décidées par lui, sauf approbation du ministre des Finances et du ministre chargé des P.T.T., dans la limite des programmes de travaux inclus dans les lois de Finances.

En fin d'année, le Conseil fixe les versements aux fonds d'amortissement ; il répartit la prime de gestion entre les parts remises à l'Etat en rémunération de l'apport de l'outillage, les obligations (en sus de leur intérêt fixe) et le personnel. Le surplus des bénéfices est versé à un fonds de réserve.

Quand le fonds de réserve dépasse un maximum ou descend en-dessous d'un minimum prévu par la loi organique, le Conseil d'administration prend immédiatement et de lui-même les mesures nécessaires pour rétablir l'équilibre de l'exploitation.

Enfin, une commission de contrôle, composée de parlementaires, de membres du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes, vérifie les comptes annuels, et adresse un rapport au gouvernement et au Parlement.

Ces suggestions du Conseil national économique représentent, sans doute, un progrès sur le régime actuel des P.T.T. Mais ce n'est qu'une formule qui, comme toute autre, suppose, pour être établie comme pour être maintenue et respectée, l'assentiment du Parlement. Et la principale difficulté est précisément, à l'heure actuelle, d'obtenir des pouvoirs politiques, dans la gestion des P.T.T., la renonciation aux méthodes de facilité et l'adoption de principes industriels. Si cet assentiment était acquis, il produirait sensiblement les mêmes résultats dans les cadres budgétaires actuels que dans l'organisation projetée.

Techniquement, le budget annexe ne s'oppose pas, par lui-même, à une exploitation commerciale. Au contraire — et c'est l'avantage indiscutable de la réforme de 1923 — il

permet de voir clair dans la gestion de l'entreprise. Il fournit tous les éléments des décisions à prendre. Mais la décision, en elle-même, demeure politique.

En définitive, la question ne se pose pas dans des termes différents pour la Poste et pour l'ensemble de l'Etat. Suivant le mot de M. Joseph Barthélemy, il ne faut pas réaliser des réformes dans l'Etat, mais la Réforme de l'Etat. Il faut réviser les principes qui ont dominé la politique financière des vingt dernières années. Il est vain d'espérer qu'une solution intervienne pour un service particulier avant que l'urgence du remède ait été sentie pour la totalité des services; il est certain, en sens inverse, qu'une refonte générale ferait sentir ses effets sur l'Administration des Postes.

L'ordre ne peut être rétabli dans les finances du monopole des P.T.T. avant que la discipline de l'équilibre ait retrouvé ses droits dans celles de l'Etat. C'est assez dire que l'on ne peut prévoir, ni à quelle époque, ni à quel prix il sera obtenu.

Vu : le Doyen,
Edga·d ALLIX.

Vu : le Président de thèse,
Achille MESTRE.

Vu et permis d'imprimer :
le Recteur de l'Académie de Paris,
Pour le Recteur, l'Inspecteur de l'Académie,
G. RIMEY.

Bibliographie

I. OUVRAGES

- ALCAIS. — *La poste et l'usager*, Comité d'action économique et douanière, 1929.
- ALLIX. — *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, Rousseau, 1931.
- BAUDIN. — *Le budget et le déficit*, Alcan, 1910.
- BERTHÉLEMY. — *Traité élémentaire de droit administratif*, Rousseau, 1930.
- CARNOT. — *L'étatisme industriel*, Payot, 1920.
- CHAMP et NAUD. — *Services accessoires de la Poste, services financiers*, Bureau du courrier des examens, 1937.
- COLSON. — *Cours d'économie politique*, Gauthier-Villars, 1910.
- *Transports et tarifs*, Rivière, 1908.
- DELEMER. — *Le bilan de l'étatisme*, Payot, 1922.
- FAVAREILLE. — *La réforme administrative par l'autonomie et par la responsabilité des fonctions ; self-administration*, Albin Michel, s.d.
- FAYOL. — *L'incapacité industrielle de l'Etat : les P.T.T.*, Dunod, 1921.
- HAURIU. — *Précis de droit administratif et de droit public*, Sirey, 1933.
- JÈZE. — *Cours de droit public*, 1924-25 et 1931-32, Giard, 1925 et 1932.
- *Cours de finances publiques*, 1912-13 et 1931-32, Giard, 1913 et 1932.
- LACOMBRADÉ, NAUD et SAUNIER. — *Cours de droit à l'usage des candidats aux examens des P.T.T.*, Bureau du courrier des examens, 1931.
- LAFFAY. — *Les questions de personnel*, Bibliothèque de l'Amicale des P.T.T., 1935.
- LAFFONT. — *Plan de réorganisation des Postes et Télégraphes*, Ecole spéciale des Travaux publics, 1922.
- LAURENT. — *Postes et postiers*, Doin, 1922.
- LEROY-BEAULIEU. — *L'Etat moderne et ses fonctions*, Guillaumin, 1911.
- MER (Georges). — *La réforme de l'Etat en action*, Sirey, 1934.
- MICHON. — *Les conventions maritimes postales devant le Parlement*, Rousseau, 1929.
- NAUD. — *Précis de poste, télégraphie et téléphonie*, Bureau du courrier des examens, 1933.
- PAYEN. — *Les monopoles*, Doin, 1920.
- PRADÈRE. — *Traité de législation et d'exploitation postales*, Eyrolles, 1934.
- RAYNAL. — *Exploitation télégraphique*, Eyrolles, 1924.
- RICARD. — *Droit et jurisprudence en matière de P.T.T.*, Sirey, 1931, 1932..

- SCHATZ. — *L'entreprise gouvernementale et son administration*, Grasset, 1922.
Semaine des P.T.T. Association nationale d'expansion économique, 1923.
 THÉVENEZ, d'HÉROUVILLE et BLEYS. — *Législation des chemins de fer*,
 Rousseau, 1930.
 THOLLON-GILS. — *Traité de législation et d'exploitation postales*, Eyrolles, 1933.

II. THÈSES

- ASTRUC. — *Les transformations récentes du régime financier des exploitations industrielles de l'Etat en France*, Paris, 1928.
 BAUCHET. — *La responsabilité de l'Etat en matière de P.T.T.*, Paris, 1907.
 BEAUDOUARD. — *L'unité budgétaire et les services industriels*, Rennes, 1933.
 BLOCH. — *L'autonomie du budget des P.T.T.*, Paris, 1905.
 BROTTES. — *La radiodistribution à l'étranger et ses possibilités en France*, Paris, 1935.
 CAZES. — *Le monopole postal*, Paris, 1900.
 DEBRAY. — *L'autonomie financière des services publics*, Paris, 1930.
 DELFIEU. — *Le monopole télégraphique et téléphonique*, Montpellier, 1918.
 DUMAS. — *La responsabilité de l'Administration des P.T.T.*, Toulouse, 1921.
 ENGELHARD. — *L'autonomie budgétaire des exploitations industrielles de l'Etat*, Paris, 1911.
 GROUT. — *Les services maritimes postaux en France*, Paris, 1908.
 HUGON. — *De l'étatisme industriel en France et des offices nationaux en particulier*, Paris, 1930.
 HUSSON. — *Les services industriels de l'Etat et leurs méthodes financières*, Paris, 1916.
 MERCIER. — *La franchise postale*, Paris, 1904.
 MILATCHITCH. — *La règle de l'unité dans le budget de l'Etat français*, Bordeaux, 1932.
 MOUNIER. — *Les avances téléphoniques remboursables*, Alger, 1923.

III. PÉRIODIQUES

- Annales des P.T.T.*, depuis 1923.
Bulletin d'information, de documentation et de statistique, depuis 1923.
Bulletin quotidien, 22 décembre 1922, 15 décembre 1923, 13 mars 1935,
 22 mai 1936, 3 juin 1936, 6 avril 1937.
L'Etat moderne, LAFFAY, « La réforme administrative dans les P.T.T. », 1933.
Revue de Droit public, GUILLOIS, « L'organisation administrative du service des P.T.T. », mars 1924.
Revue politique et parlementaire, LABOULAYE (de), « L'autonomie des P.T.T. », avril 1908.
 FAYOL, « L'incapacité industrielle de l'Etat. Les P.T.T. », janvier-mars 1921.
 ALLIX, « La réorganisation financière des P.T.T. », janvier 1924.
 BOUCTOT, « La grande usine des P.T.T. », novembre 1926.

Revue de science et de législation financière, JÈZE, « Moyens de gestion financière des entreprises industrielles de l'Etat », octobre-décembre 1905.

ALCINDOR, « L'autonomie financière des P.T.T. », juillet-septembre 1910.

LAFERRIÈRE, « La faculté de report, par décrets, des reliquats de crédits en fin d'exercice », janvier-mars 1912.

JÈZE, « Le budget annexe des P.T.T. », juillet-septembre 1922.

Revue des téléphones, télégraphes et T.S.F., depuis 1923.

IV. DOCUMENTS OFFICIELS

Le Journal officiel :

Lois et décrets.

Débats parlementaires.

Documents parlementaires. Exposés des motifs des projets de loi portant fixation du budget général. 1923 à 1937.

Id. Chambre des députés. Rapports sur le budget des P.T.T. 1923 à 1937.

Id. Sénat. Rapports sur le budget des P.T.T. 1923 à 1935.

Annexes, Rapports sur la marche générale des services des P.T.T., 1923 à 1934.

Id. Rapports sur la gestion financière des P.T.T. 1923 à 1935.

Id. Rapports au Conseil national économique : sur l'outillage et l'exploitation des P.T.T. (M. AUBOIN 1928) ; sur l'organisation du travail dans le service des P.T.T. (M. MILHAUD 1931).

Bulletin des P.T.T., depuis 1923.

Table des Matières

INTRODUCTION	1
CHAPITRE PRELIMINAIRE. — LA GENÈSE DE LA RÉFORME DE 1923	9
Section I. — L'avant-guerre	10
§ 1. Le régime financier antérieur à 1923	10
§ 2. Projets de réforme	16
Section II. — L'après-guerre	22
§ 1. La situation des P.T.T. après la guerre	22
§ 2. Les origines immédiates de la réforme	27

PREMIÈRE PARTIE

L'ÉVOLUTION DES SERVICES ASSURÉS PAR LES POSTES

CHAPITRE PREMIER. — LES SERVICES DE CORRESPONDANCE	43
Section I. — La stabilité de la Poste	45
§ 1. Les variations générales du trafic	45
§ 2. Quelques améliorations	47
Section II. — La régression du Télégraphe	53
§ 1. La diminution du trafic	53
§ 2. Palliatifs	55
Section III. — L'extension du Téléphone	58
§ 1. Le trafic et la politique du téléphone	58
§ 2. Progrès techniques et pratiques	61
Section IV. — L'apparition des relations sans fil	63
§ 1. Radiotélégraphie et radiotéléphonie	64
§ 2. Radiodiffusion	67
CHAPITRE II. — LES SERVICES FINANCIERS	71
Section I. — Transport des articles d'argent	73
§ 1. Les mandats	73
§ 2. Recouvrements et envois contre remboursement	78
Section II. — Rôle bancaire de la Poste	81
§ 1. Participation aux opérations des organismes d'épargne ou d'assurance	81
§ 2. Les chèques postaux	86

Section III. — Rôle budgétaire de la Poste	91
§ 1. Perception des recettes	92
§ 2. Règlement des dépenses	94
Conclusion de la première partie	98

DEUXIÈME PARTIE

L'AUTONOMIE COMPTABLE

CHAPITRE PREMIER. — COMPTABILITÉ INDÉPENDANTE. 107

Section I. — Les règles spéciales du budget annexe	107
§ 1. La préparation et le vote du budget	108
§ 2. L'exécution et le contrôle du budget	112
Section II. — Rapports entre le budget annexe et le budget général	117
<i>Sous-Section I. Remboursements du budget général au budget annexe</i>	119
§ 1. Le forfait général des administrations publiques	119
§ 2. Les forfaits spéciaux	128
<i>Sous-Section II. Versements du budget annexe au budget général</i> ...	131
§ 1. La rémunération et l'amortissement du capital du service	131
§ 2. Les impôts payés par l'Administration des Postes	135
§ 3. La contribution aux retraites du personnel	137

CHAPITRE II. — COMPTABILITÉ INDUSTRIELLE

Section I. — Comptabilité budgétaire	144
§ 1. La nomenclature budgétaire	144
§ 2. Exploitation et premier établissement	146
Section II. — Comptabilité extrabudgétaire	152
<i>Sous-Section I. Comptes annuels de résultats</i>	153
§ 1. Les comptes d'exploitation	153
§ 2. Compte de premier établissement	158
§ 3. Le bilan	159
<i>Sous-Section II. Fonds spéciaux permanents</i>	164
§ 1. Le fonds d'approvisionnement	164
§ 2. Les fonds de prévoyance	167
Conclusion de la deuxième partie	169

TROISIÈME PARTIE

L'AUTONOMIE FINANCIÈRE..... 173

CHAPITRE PREMIER. LE FINANCEMENT DES TRAVAUX DE PREMIER ÉTABLISSEMENT

Section I. — L'emprunt	177
§ 1. Champ d'application de l'emprunt	177
§ 2. Les différents modes d'emprunt	185

Section II. — L'amortissement	191
§ 1. L'amortissement financier	193
§ 2. L'amortissement industriel	196

CHAPITRE II. — L'ÉQUILIBRE DU BUDGET DE L'EXPLOITATION

Section I. — L'équilibre annuel	202
§ 1. Les procédés commerciaux	203
§ 2. Les expédients	207
§ 3. Les décrets-lois de 1937	211
Section II. — L'équilibre différé	213
§ 1. L'affectation des excédents de recettes	214
§ 2. La couverture des déficits d'exploitation	220
Conclusion de la troisième partie	221

QUATRIÈME PARTIE

L'AUTONOMIE COMMERCIALE

CHAPITRE PREMIER. — LES PRIX DE REVIENT ET LES PROCÉDÉS DE SERVICE PUBLIC

Section I. — Le régime du personnel	234
§ 1. Le régime administratif	234
§ 2. Le régime financier et le problème de la déflation	240
Section II. — Le régime des transports	246
<i>Sous-Section I. Transports terrestres</i>	247
§ 1. Transports par chemin de fer	247
§ 2. Transports automobiles	251
<i>Sous-Section II. Transports maritimes et aériens</i>	255
§ 1. Transports maritimes	255
§ 2. Transports aériens	259

CHAPITRE II. — LES PRESTATIONS DE LA POSTE ET LA NOTION DE SERVICE PUBLIC

Section I. — L'étendue des services	266
§ 1. Maintien de services déficitaires	266
§ 2. Extension nationale des services	268
Section II. — Les tarifs	271
§ 1. Principes généraux de tarification	272
§ 2. Tarifs de faveur	278
Conclusion de la quatrième partie	281
CONCLUSION GÉNÉRALE	285
BIBLIOGRAPHIE	291

